



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위 논문

자활사업을 통한 기초생활보장급여  
탈수급 결정요인 분석

-2011년 희망리본프로젝트 참여 수급자를 중심으로-

2013년 8월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학전공  
이 채 정

# 자활사업을 통한 기초생활보장급여 탈수급 결정요인 분석

-2011년 희망리본프로젝트 참여 수급자를 중심으로-

지도교수 권 혁 주

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

이 채 정

이채정의 석사학위논문을 인준함

2013년 6월

위 원 장 \_\_\_\_\_ 엄 석 진 (인)

부 위 원 장 \_\_\_\_\_ 권 일 응 (인)

위 원 \_\_\_\_\_ 권 혁 주 (인)



## 국문초록

본 연구는 자활사업을 통해 제공되는 다양한 정책적 지원 중 어떠한 서비스가 기초생활보장급여 수급자의 자활사업을 통한 탈수급에 영향을 미치는지를 알아보는 것을 목적으로 한다. 2011년 희망리본프로젝트에 참여한 기초생활보장 수급자 3,359명(일반수급자: 1,765명, 조건부수급자: 1,594명)에 대한 관련 통계자료를 분석하여, 1) 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 것이다, 2) 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 직업훈련서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 것이다, 3) 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 및 직업훈련서비스 지원이 조건부수급자와 일반수급자의 탈수급에 미치는 영향이 상이할 것이다 등 총 3개의 가설을 검증하였다.

분석 결과, 가구규모가 작을수록 탈수급할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 경제적 자원을 공유해야 하는 가구원의 수가 적을수록 자활사업 참여를 통하여 발생한 근로소득을 기반으로 기초생활보장제도로부터 벗어날 확률이 높다는 것을 의미한다. 또한, 자활사업 참여를 통하여 얻은 일자리 관련 고용 특성 변수는 모두 탈수급에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 월평균 급여가 높고, 취업소요기간이 짧을수록 탈수급할 확률이 높은 것으로 분석되었다. 취업소요기간이 짧을수록 탈수급할 확률이 높아진다는 결과는 다양한 해석의 여지를 갖는다. 먼저, 단기간 내에 취업에 성공할 수 있을 정도로 육체적·심리적으로 건강하고, 별도의 직업훈련이 불필요할 정도로 취업에 필요한 지식 및 기술을 갖추고 있는 수급자가 탈수급에 성공할 확률이 높음을 방증하는 결과일 수 있다. 또

는, 비교적 장기간이 소요되는 고속련 직업훈련을 통하여 관련 업종에 취업하는 것보다는 단순노동이라 할지라도 단기간 안에 취업하여 근로소득을 얻는 것이 탈수급에 유리하다는 것을 보여주는 결과일 수도 있다.

독립변수인 정책적 지원의 효과성을 보여주는 사회복지서비스와 직업훈련서비스 관련 변수의 영향을 살펴보면, 직업훈련서비스보다는 사회복지서비스를 지원받는 것이 탈수급할 확률이 높은 것으로 나타났다. 사회복지서비스 중 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스는 모두 탈수급 여부와 통계적으로 양의 상관관계에 있는 것으로 나타났다. 이는 부양, 양육, 의료, 주거와 같은 생활지원 서비스 보다는 신용회복, 부채 관련 지원과 취업에 필요한 각종 정보 제공, 심리·정서상담 등이 수급자에게 좀 더 유용할 수 있음을 의미한다. 직업훈련서비스 중 고속련교육, 중간숙련교육, 저숙련교육, 취업준비교육은 탈수급 여부와 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 기타 직업훈련서비스와 탈수급 여부는 음의 상관관계에 있으며, 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 성격 및 직업흥미 검사를 많이 이용하게 되는 수급자의 경우에는 근로의욕, 자활사업을 통해 수행하게 되는 일에 대한 흥미 등이 낮은 상태이기 때문에 관련 서비스를 빈번하게 이용하게 되고, 관련 서비스를 통한 충분한 근로동기 및 직업흥미 진작이 이루어지지 않아 기초생활보장 수급 상태에 머물게 되는 것으로 해석할 수 있다.

근로능력 유무와 각종 정책적 지원의 상호작용 효과를 살펴본 결과, 심리·정서지원서비스와 저숙련교육을 제외하고는 일반수급자와 조건부수급자 사이의 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉, 조건부수급자의 경우에는 일반수급자 보다 심리·정서지원서비스와 저숙련교육

을 적게 이용할수록 탈수급 확률이 높은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 가정불화, 정신건강 등과 관련된 서비스가 불필요하고 일정 수준 이상의 근로능력이 있을 경우에 자활사업 참여를 통해 탈수급에 성공할 확률이 높다는 것을 의미한다. 그 외의 변수에 대해서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않은 것으로 미루어보아, 일반수급자와 조건부수급자의 근로능력에 따라 필요한 서비스의 차이가 크지 않은 것으로 볼 수 있다.

직업훈련서비스보다 사회복지서비스가 기초생활보장 수급자의 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인된 분석결과는 향후 자활사업이 직업훈련서비스보다는 사회복지서비스 중심으로 운영되어야 할 필요성이 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 기초생활보장 수급자가 자활사업을 통해 노동시장에서 일자리를 구하는 데 있어서, 새로운 기술 및 지식을 습득하는 것보다는 취업을 방해하는 요인들을 사회복지서비스를 지원하여 완화시켜주는 것이 필요하다는 것을 의미한다. 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석된 사회복지서비스는 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스이다. 이는 기초생활보장 수급자의 탈수급을 가로막는 신용, 부채, 관련 법률에 대한 정보 제공 등이 자활사업 수행에 있어 우선되어야 할 필요가 있음을 의미한다. 뿐만 아니라, 가정불화나 정신건강 관련 심리·정서지원서비스가 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 분석결과는 수급자에 대한 단순 사회복지자원 연계를 넘어서 심리·정서적 지지체계가 필요함을 함축하는 것으로 볼 수 있다.

본 연구의 분석 결과, 조건부수급자와 일반수급자 집단의 탈수급 여부에 미치는 심리·정서지원서비스와 저숙련교육의 영향력이 상이한 것으로 나타났다. 그러나 정부가 기초생활보장 수급자를 대상으

로 실시하고 있는 근로능력평가와 취업적성평가는 수급자의 신체적 능력이나 교육수준 등을 토대로 설계·운영되고 있다. 근로능력평가와 취업적성평가의 어떤 항목도 심리·정서적 차원을 파악하는 내용을 담고 있는 것은 없는 것으로 확인되었다. 근로능력평가나 취업적성평가 단계에서 수급자의 정신상태, 근로의욕 정도, 가정불화 등 해결이 필요한 각종 심리적 문제의 여부를 진단하고, 그 결과를 토대로 근로능력 및 취업적성을 판단할 수 있도록 제도를 개선해야 할 필요가 있다고 판단된다.

한편, 본 연구에서는 조건부수급자와 일반수급자의 탈수급에 심리·정서지원서비스가 미치는 영향이 어떻게 상이한지에 대한 충분한 선행연구 검토가 실시되지 못했고, 이러한 차이점의 원인을 파악할 수 있는 연구설계가 이행되지 못했다. 또한, 분석대상 자료가 2011년 1개년으로 제한적이고, 희망리본프로젝트 참여 수급자에게 제공되는 서비스 종류 결정에 있어 사회복지사 및 상담사에 의한 선택적 편의를 통제하지 못했기 때문에 분석 결과를 일반화하는 데에 한계가 있다.

주요어 : 자활사업, 희망리본프로젝트, 국민기초생활보장제도, 탈수급, 사회복지 서비스, 직업훈련서비스

학번 : 2010-23854

## <차 례>

### 제1장 서론 / 1

제1절 연구의 목적 및 필요성 .....	1
제2절 연구의 대상 및 방법 .....	3
1. 연구대상 .....	3
2. 연구방법 .....	4

### 제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토 / 5

제1절 이론적 배경 .....	5
1. 근로연계복지의 개념 .....	5
2. 근로연계복지의 내용 .....	10
3. 근로연계복지의 유형: 취업우선전략 및 인적자본개발전략 .....	16
제2절 선행연구 검토 .....	18
1. 국외 선행연구 검토 .....	18
2. 국내 선행연구 검토 .....	21
제3절 한국 자활사업의 현황 .....	33
1. 자활사업의 구조 .....	33
2. 취업적성평가 결과에 따른 자활프로그램 부과 .....	35
3. 자활프로그램별 주요 내용 .....	38

### 제3장 연구의 설계 / 41



제1절 연구가설 및 변수의 설정 .....	41
1. 연구가설 .....	41
2. 변수 .....	43
3. 연구의 분석틀 .....	51
제2절 분석모형 구성 .....	51
1. 분석자료 .....	51
2. 분석방법 .....	52
3. 분석모형 .....	54

## 제4장 분석결과 / 56

제1절 기술통계 분석 .....	56
1. 사회인구학적 특성 .....	56
2. 자활사업 참여 변수 .....	59
3. 고용 특성 변수 .....	61
4. 정책적 지원 변수 .....	64
제2절 로지스틱 회귀분석 .....	66
제3절 분석결과의 종합 .....	72

## 제5장 결론 / 75

제1절 연구결과의 요약 .....	75
제2절 정책적 시사점 .....	77
1. 사회복지서비스 중심의 자활사업 운영 .....	77
2. 생활지원 서비스 지원방식 개편 .....	79
3. 근로능력평가 및 취업적성평가에 수급자의 심리·정서적 특성 반영 .....	80

제3절 연구의 의의 및 한계 .....	82
-----------------------	----

참고문헌 / 85
-----------

Abstract / 90
---------------

## 〈표 차례〉

[표 1] 자활사업의 성과 관련 탐색적 연구 .....	23
[표 2] 자활사업 성과의 영향요인 분석 .....	25
[표 3] 자활사업을 통한 탈수급 결정요인 분석 .....	30
[표 4] 취업적성평가표 .....	35
[표 5] 취업적성평가 결과에 따른 참여사업 예시 .....	37
[표 6] 자활근로사업의 구성 .....	38
[표 7] 희망리본프로젝트의 정책적 지원 관련 변수1: 사회복지서비스 .....	45
[표 8] 희망리본프로젝트의 정책적 지원 관련 변수2: 직업훈련서비스 .....	46
[표 9] 변수의 정의 및 측정 .....	50
[표 10] 사회인구학적 특성 .....	58
[표 11] 자활사업 참여 변수 .....	60
[표 12] 고용 특성 변수 .....	62
[표 13] 사회복지서비스 .....	65
[표 14] 직업훈련서비스 .....	66
[표 15] 이항 로지스틱 회귀분석 결과 .....	67

## <그림 차례>

[그림 1] 자활사업의 흐름도 .....	34
[그림 2] 연구의 분석틀 .....	51

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적 및 필요성

최근 다양한 복지국가에서 근로연계복지를 지향하는 공공부조정책 추진 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다(김영순, 2002; 황덕순, 2002; 류진석, 2004; 김종일, 2006; Peck, 2001; Pierson, 2001). 근로연계복지란 공공부조를 대가로 노동할 것을 의무화하는 모든 정책을 말하는 것으로서 미국을 비롯한 서구에서는 흔히 workfare, 또는 welfare to work 등의 용어를 사용하고, 한국에서는 ‘자활’이라는 용어를 사용하고 있다.

일반적으로 복지국가의 위기에 대응하기 위해 등장한 신자유주의의 확산, 적극적 노동시장 정책의 확산(Lødemel & Trickey, 2001), 경제 악화에 따른 공공부조 수급자의 증가, 미국을 중심으로 한 근로연계복지정책의 확대 추세와 경제협력개발기구(Organisation for Economic Cooperation and Development; OECD), 유럽연합(European Union, EU) 등과 같은 국제기구의 권고 등이 근로연계복지의 강화 및 확산의 이유로 논의되고 있다(황덕순, 2002; 김영순, 2002).

근로연계복지는 미국에서 도입된 이후 주변 국가, 특히 영국과 기타 유럽 여러 국가들로 확산되었으며 한국에서는 2000년 「국민기초생활보장법」이 시행됨과 동시에 본격적으로 복지정책의 한 부분을 차지하게 되었다. 정부는 2000년 국민기초생활보장제도와 함께 자활사업을 도입하여, 기초생활보장제도 수급자 및 차상위계층의 공공부조로부터의 탈출과 노동시장 진출을 지원하고 있다. 자활사업은 근로능력이 있는 수급자의 참여를 의무화함으로써 복지의존성 증가를 방지하는 근로연계복지제도이자, 차상

위계층의 취업 및 창업을 지원하는 정책의 일환으로 기능하고 있다.

2009년 보건복지부는 성과중심형 자활사업인 ‘희망리본프로젝트’를 도입하고, 고용노동부는 소관 자활사업을 취업취약계층 지원 사업인 ‘취업 성공패키지’에 포함시키는 등 자활사업의 추진체계가 재편되었다. 뿐만 아니라, 2009년 이후 자활사업에 투입되는 예산도 꾸준히 증가하고 있다. 2009년 자활사업의 예산액은 3,615억원이었으나, 2013년도 예산액은 6,885억원이 편성되어, 5개년 동안 연평균 증가율이 17.5%로 나타났다.

그러나 자활사업의 성과가 미흡하고 국민기초생활보장제도와 자활지원제도의 목적 차이에 의하여 사업의 성격이 불명확해진다는 등의 문제점이 지적되고 있다. 초기 자활사업의 성과 및 평가에 관한 연구들은 대부분 자활사업이 기대만큼의 역할을 하지 못한다고 지적하면서, 그 원인으로 비숙련 노동력의 양산과 국민기초생활보장제도의 통합급여형태, 자활사업 참여로 인한 급여자격의 박탈 가능성을 지적하였다(신동면, 2003; 구인회, 2005).

반면, 자활사업 참여자들이 자활사업에 참여함으로써 이들의 근로활동, 자아개념, 생활태도, 가족 및 친지 관계 등의 인식과 태도 측면에서 긍정적인 변화(이상록, 2003; 이상록·진재문, 2003; 정원오·김진구, 2005; 김진구 2007)가 나타나는 것으로 분석되었다. 다만, 이러한 긍정적인 태도 변화가 인적자본의 향상이나 자립기반의 조성을 통한 경제적 자립으로 이어지지 않는 것으로 나타났다(이상록·진재문, 2003; 손능수, 2005; 정원오·김진구, 2005).

현재까지 진행된 자활사업 관련 연구는 자활사업 참여자들의 사회인구학적 특성, 자기효능감 등과 같은 정서적 요인 등이 자활사업 참여 이전과 이후에 어떻게 변화하였는가를 살펴보거나, 참여자들의 사회인구학적 특성이 자활사업을 통한 취업 혹은 탈수급에 어떠한 영향을 미치고 있는

가로 구분된다. 이러한 연구들은 자활사업을 구성하는 정책적 요인을 분석하는 것이라기보다는 참여자의 개인적 특성을 분석하는 것이기 때문에, 정책적 개입의 영향력을 파악하는 것이 불가능하다. 따라서, 본 논문은 자활사업을 구성하는 정책적 요인들이 자활사업 참여 수급자의 기초생활보장제도로부터의 탈수급에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하고자 한다.

## 제2절 연구의 대상 및 방법

### 1. 연구대상

본 논문의 연구대상은 자활사업에 참여한 기초생활보장급여 수급자이다. 자활사업은 자활근로사업, 희망리본프로젝트, 취업성공패키지 등으로 구분되지만, 정부가 자활사업을 통해 수급자에게 제공하고 있는 각종 정책적 지원에 관한 정보를 관리하고 있는 것은 희망리본프로젝트가 유일하다. 이에 따라, 본 논문의 연구대상은 정책적 지원 변수의 영향력을 파악할 수 있는 자료가 수집된 희망리본프로젝트에 참여한 기초생활보장급여 수급자로 한정된다.

한편, 자활사업인 희망리본프로젝트에 참여하는 기초생활보장급여 수급자는 근로능력 유무에 따라 조건부수급자와 일반수급자로 구분된다. 근로능력이 있는 수급자는 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 기초생활보장급여를 제공받는다. 그러나 근로능력이 없는 수급자는 자활사업 참여 유무에 관계없이 기초생활보장급여를 지원받을 수 있다. 본 연구에서는 조건부수급자와 일반수급자를 모두 연구대상으로 설정하여, 두 수급자 집단에 대한 정책적 지원의 영향이 상이한지 여부를 살펴보고자 한다.

## 2. 연구방법

본 논문에서는 자활사업을 통해 제공되는 다양한 정책적 지원 중 어떠한 정책이 기초생활보장급여 수급자의 탈수급에 영향을 미치는가를 알아보고자 한다. 이에 따라, 2011년 한 해 동안 희망리본프로젝트에 참여한 수급자를 대상으로 수집한 자료를 통계적으로 분석하고자 한다. 희망리본프로젝트 참여 수급자 관련 자료를 분석할 때 사용될 계량적 연구방법은 이항 로지스틱 회귀분석(Logistic Regression Analysis)이다.

먼저, 연구대상인 희망리본프로젝트에 참여한 수급자를 탈수급 여부에 따라 수급과 탈수급의 두 개 집단으로 구분한 다음, 이항 로지스틱 회귀분석(Binary Logit Regression Model)을 실시한다. 이를 통해, 기초지원, 취업지원, 생활지원, 심리·정서지원 등의 사회복지서비스 및 고숙련교육, 중간숙련교육, 저숙련교육, 취업준비교육, 기타 등 직업훈련서비스와 같은 정책적 지원 중 수급자의 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 요인을 파악하고자 한다. 이때, 수급자의 탈수급에 영향을 미칠 수 있는 사회인구학적 특성, 자활사업참여 변수, 고용특성 변수는 통제변수로 설정하였다.

다음으로, 각 정책적 지원 변수와 수급자의 근로능력 유무를 토대로 상호작용 변수를 생성하여 설명변수에 추가한 뒤, 이항 로지스틱 회귀분석을 실시한다. 이는 수급자의 탈수급을 결정하는 정책 요인들이 수급자의 근로능력 유무에 따라 상이한 영향을 미치는가를 살펴보기 위한 것이다. 근로능력이 있는 것으로 판별된 조건부수급자와 근로능력이 없는 것으로 판별된 일반수급자 집단 간 동일한 정책 요인이 미치는 영향력이 상이하다면, 이는 두 집단별로 차별화된 정책 지원이 필요하다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

## 제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 제1절 이론적 배경

#### 1. 근로연계복지의 개념

##### 1) 근로연계복지의 다의성

근로연계복지는 영어 workfare에서 온 말이다. workfare라는 용어는 work for welfare를 줄인 것으로 1960년대 말 미국 Nixon 정부 시절에 만들어졌다. 이 말이 만들어졌던 초기에는 단순히 일을 바탕으로 한 공공부조 프로그램을 가리키는 정도의 용어로 쓰였다. 그러나 workfare는 오늘날 개념의 혼란이 심한 사회정책 용어 가운데 하나로 여겨지고 있다. 게다가, workfare와 유사한 용어들이 사용되면서 개념의 혼란은 더욱 심해졌다.

좁은 의미에서 workfare는 복지 급여와 근로 의무를 연계하는 방식의 공공부조 프로그램을 가리킨다. 이때, 근로 의무에는 훈련이나 교육 또는 지역사회를 위한 봉사활동도 포함된다. 근로 능력을 지닌 사람이 복지 급여를 받기 위해서는 정부가 부과하는 근로 의무에 응해야 한다. 이에 불응하면, 복지 급여는 지급되지 않는다. 한편, 넓은 의미에서 workfare는 이 말을 쓰는 사람의 재량에 따라 그 내용과 범위가 달라진다. 노동 중심적인(work-centered) 복지정책 전반을 아우르는 개념으로 사용하는 이가 있는가 하면, Jessop(1993)처럼 새로운 형태의 복지체제인 workfare state로 이해하는 사람도 있다. Jessop은 workfare state를 과거의 welfare state와는 질적으로 다른 체제로 간주한다. Jessop에 따르면, workfare state의 목적은 공급 측면에 개입하여 국민경제의 구조적 경쟁력을 최대한 강화하면서 사회정책을 노동시장 유연성의 필요에 따라 종속시키는 것이다.



workfare는 국가에 따라서도 그 의미와 인식이 달라진다. 미국 사회에서 workfare에 대한 거부감은 크지 않다. 일부 시민단체나 노조 쪽에서 workfare를 반대하는 움직임이 있기는 해도 사회의 절대 다수는 workfare가 미국적 가치에 부합하는 것으로 보는 경향이 강하다(Peck, 2001). 그러나 유럽에서는 workfare가 미국식 사회모델을 상징하는 용어로 여겨진다(김종일, 2006). 유럽에서는 workfare와 유사한 프로그램을 시행하면서도 그것을 workfare라고 부르는 것에는 반대하는 경향이 짙다. 가장 큰 이유는 미국의 workfare가 징벌적 요소를 바탕에 깔고 있다는 비판적 인식 때문이다. 따라서, 유럽에서는 부정적인 의미를 전달하려는 목적 외에는 workfare라는 용어를 쓰는 경우가 드물다.

workfare를 대신하여 welfare to work이라는 용어가 사용되기도 하는데, 이 용어 역시 미국에서 만들어진 말로 복지 급여에 의존해 사는 사람들을 노동시장으로 내보내는 정책을 의미한다. workfare가 미국의 공식 사회정책 용어로 쓰이지 않는 것과 대조적으로 welfare to work이란 말은 공식용어로 널리 쓰이고 있다. 이것이 workfare 보다 더 적극적이고 목표 지향이 분명한 용어이기 때문이다(Kildal, 2001).

영국은 1997년 선거에서 블레어 정부가 출범한 이후 미국에서 welfare to work 정책을 받아 들였다. 공식 이름은 New Deal이라고 붙였지만, 그 내용은 기본적으로 welfare to work 프로그램이다. 차이점이라면 미국에서는 work를 순수한 유급 노동으로 한정하는 경향이 강하고 영국에서는 교육과 훈련도 work의 범주에 포함시키는 정도이지만, 최근에는 이런 차이점이 거의 사라지고 있다(김종일, 2006).

한편, activation은 사회정책에서 노동시장 밖에 머물며 복지 급여에 의지하던 수급자를 노동시장 안으로 끌어들이는 정책이나 프로그램을 의미하는 용어로 쓰인다. 이때 노동시장을 떠나 복지 급여에 의존하는 사람

은 비활동적인 사람, 즉 소극적이고 수동적인 사람으로 간주한다. 반대로, 노동시장 안에서 자신의 생계를 스스로 해결하는 사람은 적극적이고 능동적인 사람을 의미한다. 결국 activation은 유급노동을 기준으로, 일을 하고 있거나 일자리를 열심히 찾는 사람은 적극적이고 능동적인 사람이고 그렇지 않은 사람은 소극적이고 수동적인 사람으로 간주하는 것이다.

사람은 물론 제도의 activation도 강조되고 있다(Geldof, 1999; Vandenbroucke, 2003; Barbier, 2004). activation의 대상이 되는 제도는 공공부조는 물론이고 연금과 실업보상제도를 포함하는 사회보장제도 전반이다. 사회보장제도의 activation은 근로 유인을 높이는 방향으로 제도를 개편하는 데 목적을 둔다.

workfare라는 용어가 전형적인 미국 사회정책의 산물이라면, insertion이라는 용어는 전형적인 프랑스 사회정책의 산물이라고 할 수 있다(Enjolras et al., 2000; Barbier and Théret, 2001). insertion의 정의는 사회적으로 배제된 사람들을 노동시장이나 사회생활에 재통합시키기 위한 정책이라고 할 수 있다. 여기서 중요한 점은 프랑스의 insertion 정책이 workfare나 activation 정책과 달리 사람들로 하여금 노동시장에서 일자리를 갖도록 하는 데 역점을 두지는 않았다는 사실이다(Barbier, 2004). 프랑스의 고용 창출이 활발하지 못했기 때문에, insertion 프로그램들이 복지수급자들을 일터로 보내기보다는 국가 복지에 묶어 두는 기능을 수행하는 경우가 종종 있었다. 이런 면에서 프랑스의 insertion 정책은 유럽 다른 나라의 activation 정책에 비해 그 효과성이 떨어진다는 지적도 있다(김종일, 2006).

그러나 이런 지적은 복지 수급자를 보는 관점이 프랑스와 다른 나라(가령, 미국)가 상이하다는 점을 고려하지 않은 성급한 판단이라고 비판할 수 있다. 프랑스에서 복지 수급자는 사회적으로 배제된 사람(the excluded)

으로 여겨지는 데 반해, 미국에서 복지 수급자는 의존적인 사람(dependent)으로 여겨진다(Morel, 2004). 다시 말해서, 프랑스 사회는 복지 수급자의 발생을 개인의 결함이 아니라 사회구조의 결함 탓으로 보기 때문에 사회적으로 배제된 사람에게 복지급여를 지급하는 것을 사회의 의무로 인식하고 있다.

## 2) 근로연계복지의 목적: 복지의존 근절에서 사회통합 촉진으로

미국의 경우, 근로연계복지 도입 당시 Aid to Families with Dependent Children(AFDC) 수급자의 복지의존문화(welfare dependency culture)를 근절해야 한다는 주장이 사회 전반에 걸쳐 설득력을 얻고 있었다. 따라서, 1980년대와 1990년대의 복지개혁은 기본적으로 복지 의존 문화를 근절하는 데 초점을 맞추었다. 미국에서 복지개혁은 복지의존 근절의 동의어로 여겨졌던 것이다(King, 1995).

유럽의 경우 근로연계복지의 기본 아이디어는 미국과 영국을 거쳐 들어왔지만, 시행 동기와 배경은 미국과 달랐다. 미국 사회는 복지의존 자체를 혐오하고 그것을 개인의 노동 윤리 문제로 간주했지만, 유럽의 지배적인 시각은 복지의존 자체보다는 사회적 배제 현상을 더 큰 문제로 보고 있었다. 뿐만 아니라, 복지의존의 원인을 개인보다는 사회구조에서 찾으려는 경향이 강했다. 그렇기 때문에 근로연계복지의 도입 목적도 복지의존의 근절보다는 사회적 배제 문제의 해결에 초점이 맞추어져 있다.

근로연계복지의 기본 목적은 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 복지의존 문화를 근절하여 노동윤리를 회복시키겠다는 것이고, 다른 하나는 사회적 배제를 해결하여 사회통합(social integration)을 촉진하겠다는 것이다.

복지의존에 대한 문제제기는 가난을 개인의 결함에서 비롯된 것으로 보는 시각에 바탕을 두고 있다. 게으름이든 무능이든 질병이든, 개인의 결

함으로 인한 가난 때문에 고통을 겪는 사람들에게 지급되는 복지 급여는 권리로 주어지는 것이 아니라, 사회의 선의이다. 복지에 의존한다는 것이 선의를 악용하는 것으로 여겨졌다. 따라서, 복지급여는 일과 연계된 형태로 주어지는 것이 일반적이다(김종일, 2006).

복지의존을 비판하는 사람들은 그것이 하나의 문화로 자리를 잡고 있다는 점을 지적한다. 즉, 복지 급여가 특정 집단 및 계층에 지급되면서 이 급여를 지속적으로 받기 위해 자신들의 행태를 급여 수급 조건에 맞추는 것이다. 복지의존을 합리적인 행태로 이해하는 견해도 있다. 복지 수급자들이 복지급여에 머무르려는 경향을 자신의 이익을 극대화하기 위한 합리적인 행동이라는 것이다. 이런 견해를 펴는 사람들은 복지급여의 수준을 크게 낮추어 복지 수급자들이 유급 노동을 선택할 수 있도록 유도할 필요가 있다고 주장한다. 끝으로, 복지의존을 심리적 차원에서 파악하는 관점에서는 오랫동안 복지 급여에 의존한 사람들은 복지 의존 상태를 벗어나 일을 하고 싶어도 자신감 부족으로 복지 의존을 벗어나기 어렵다고 본다(Bane and Ellwood, 1994).

근로연계복지는 이와 같은 복지 의존 문화를 근절하기 위해 도입된 것으로 다양한 수단을 포함하고 있다. 이 가운데 가장 중요한 것은 복지 급여를 받기 위한 조건으로 근로의무를 이행하는 제도이다. 이는 복지 의존 상태에서 벗어나는 데 외적 강제가 필요할 뿐만 아니라 이것이 실제적인 도움을 줄 수 있다고 본다. 근로의무 부과 다음으로 자주 시행되는 조치는 복지 수급 자격을 강화하여 수급자의 범위를 제한하는 일이다. 여기에 덧붙여 유급 노동으로 얻은 소득에 조세 지원에 의한 부가 급여를 제공함으로써 근로유인을 높이는 조치를 취하기도 한다.

유럽에서는 복지 수급자들의 사회통합을 위해서 근로연계복지제도가 필요하다고 주장하는 관점이 지배적이다. 유럽 국가에서 염려하는 것은 복

지의존이 빈곤 대물림과 사회적 배제로 이어질 가능성이 있다. 실제로 복지의존이 오랫동안 지속되다 보면 수급자와 노동시장과의 연계가 끊어지고 사회적 관계망이 크게 위축되거나 소멸될 가능성이 높아진다.

사회통합을 근로연계복지의 목적으로 내세우는 관점에서는 가난을 개인의 잘못이라기보다는 사회구조의 문제로 보고 있다. 따라서, 복지의존 문제를 해결하는 방법에도 다차원적인 접근이 필요하다고 본다. 단순한 근로의무 부과나 재정 유인만으로는 복지의존을 해결할 수 없다고 주장한다. 이에 따라, 근로연계복지는 복지에 의존하는 사람에 대한 징벌적 성격이 아니라, 이들의 주류 사회 통합을 돕는 성격을 띤다. 따라서, 사회통합을 강조하는 근로연계복지에는 강제 노동보다는 교육과 훈련 그리고 각종 사회적 서비스를 제공하여 수급자들의 취업 가능성을 높여 주고 노동시장에서의 성공 잠재력을 키워주는 데 역점을 둔다(김종일, 2006).

## 2. 근로연계복지의 내용

근로연계복지의 주요 내용은 근로의무의 부과, 근로유인 강화, 수급권 개념의 변화, 수급자에 대한 개별화된 접근, 적극적 노동시장 정책 등으로 나누어 볼 수 있다. 각각의 근로복지연계 내용에 대한 논의를 간략하게 살펴보도록 하겠다.

### 1) 근로의무의 부과

대부분의 근로연계복지 프로그램은 근로를 의무 사항으로 부과하고 있다. 이에 따라, 근로연계복지를 복지급여의 수급 조건으로 근로의무를 강제로 부과하는 제도라고 정의하는 경우가 많다(Shragge, 1997; Lødemel and Trickey, 2001). 이런 입장에 있는 사람들은 근로연계복지의 특징을 1)

근로능력이 있는 수급자를 대상으로 하고, 2) 복지급여를 받는 조건으로 일을 강제하며, 3) 근로조건은 정규 노동시장의 비슷한 일보다 열등하고, 4) 최하층을 대상으로 하는 공적 소득보장제도에 연계된 것으로 요약하곤 한다(Kildal, 2001).

그러나 이와 같은 개념 정의는 근로연계복지를 미국식 workfare 개념으로 좁게 이해한다는 한계가 있다. 유럽에서 시행하는 근로연계복지는 이러한 개념으로 담아내기가 어렵다. 북유럽에서는 근로의 강제 부과에 큰 비중을 두지 않는다. 물론 노르웨이에서는 수급의 전제 조건으로 강제 근로가 일부 부과되고 있는 것이 사실이다. 하지만 이것은 예외로 보아야 한다. 또, 근로의무를 강제하는 경우에도 강제성의 강도가 미국보다는 훨씬 약하다고 할 수 있다(김종일, 2006).

근로연계복지에서 근로의 강제성 못지않게 중요한 것은 근로(work)의 개념과 수급자에 대한 인식이다. 근로의 개념은 나라에 따라 또는 프로그램에 따라 달라지는데, 이 차이는 근로연계복지의 내용을 결정하는 중요한 변수가 된다. 미국과 같이 근로연계복지를 좁게 이해하는 나라에서는 근로의 개념도 좁고 엄격하게 정의하고 있다. 미국의 근로연계복지 프로그램에서 요구하는 근로의 궁극적인 개념은 유급 노동이다. 특히, 취업 우선 전략의 경우는 이러한 의미의 근로를 강조한다. 반면에, 같은 미국이라도 인적 자본 개발 전략에 바탕을 둔 프로그램에서는 교육과 훈련도 근로로 간주하는 경향을 보인다.

미국과 달리 유럽에서는 근로의 개념을 비교적 넓게 정의하고 있다. 근로연계복지는 복지 수급자들을 단순히 유급 노동으로 유인하는 것에 그치지 않고 주류 사회의 일원으로 폭넓은 활동에 참여하도록 돕는 것이다. 이러한 활동에는 유급 노동은 물론 지역 사회 구성원으로서의 다양한 활동(봉사, 자선, NGO 활동 등)이 포함된다. 결국, 근로 개념을 좁게 해석하

는 사회나 프로그램에서는 근로 의무가 강제적으로 부과되는 경향을 보이는 반면에, 근로 개념을 넓게 보는 사회일수록 근로 의무의 강제성은 약해지는 경향을 띤다.

수급자에 대한 인식은 근로의 강제성을 결정하는 데 매우 중요한 요소가 된다(Deacon, 1998). 수급자를 도덕적 또는 행태적 측면에서 문제가 있다고 보는 입장에서는 근로의 강제성을 가장 중요한 요소로 여긴다. 이와 대조적으로, 수급자를 일반 구직자와 동일하게 보는 시각에서는 일할 수 있는 여건(보육지원 서비스 등)을 제공하는 것에 더 많은 관심을 두게 된다.

근로연계복지에서 근로의무의 강제 부과 원리는 이데올로기 측면뿐만 아니라, 실제적인 측면에서도 중요하다(Peck and Theodore, 2000). 이데올로기 측면에서 볼 때, 근로의무의 강제부과는 노동시장에 참여하지 않는 사람은 복지 수급에 대한 권리로부터 배제된다는 점을 상징적으로 나타낸다. 또한, 강제 근로의 부과는 잠재적인 복지 수급자에게 강력한 억지력으로 작용하는 동시에 이들의 노동시장 진입을 촉진하는 효과를 유발할 수 있다.

근로의무의 이행을 담보하는 장치에는 여러 제재(sanctions)가 포함되어 있다. 가장 보편적인 제재는 복지급여의 중단이나 삭감이다. 미국의 Temporary Assistance for Needy Families(TANF)는 이와 같은 제재를 사용하는 대표적 근로연계복지 프로그램이라고 할 수 있다. 영국의 뉴딜은 TANF보다는 약하지만, 역시 비슷한 제재 조치를 가한다.

## 2) 근로유인 강화

근로유인을 높이기 위한 조치는 유급 노동에 대한 보상이 충분히 주어지는 제도를 만드는 문제로 귀결된다. 복지개혁론자들이 자주 지적하는

것은 복지급여(특히, 공공부조의 현금급여) 수준과 저임금 노동자의 소득 수준 사이에 충분한 차이가 없기 때문에 복지 수급자가 일자리를 얻으려 하지 않고 계속해서 수급상태에 머무르려 하는 경향이다. 이것은 흔히 실업 함정(unemployment trap) 또는 빈곤 함정(poverty trap)이라는 개념으로 설명되는 현상인데, 복지제도의 근로유인 저하(work disincentive)를 지적하는 데 자주 쓰인다.

근로유인을 높이는 데는 두 가지 방법이 있다. 하나는 복지급여의 수준을 삭감하는 것이고, 다른 하나는 유급노동의 보상을 강화하는 것이다. 복지급여 수준의 삭감은 단순한 양적 삭감이 아니라 소득대체율(income replacement ratio)을 낮추는 방법이다. 이 방법은 복지개혁이 시작된 이래 지속적으로 사용되었다. 대부분의 복지국가에서 각종 복지급여의 소득대체율은 계속 하락해왔다. 그러나 복지급여의 삭감만 가지고 근로유인을 높이는 데는 한계가 있다. 유급 노동의 보상이 충분히 주어져야 한다. 이런 방안 가운데 대표적인 것이 근로소득을 보전하기 위해 세제를 활용하는 제도(tax credit)이다. 이 제도의 구체적인 예로는 미국의 Earned Income Tax Credit(EITC), 영국의 Working Tax Credit(WTC), 캐나다의 Self-Sufficiency Program(SSP) 등이 있다. 전통적으로 유럽 대륙에서는 이런 방식보다는 최저임금제와 보편적인 가족수당 등을 혼합한 방법을 선호했지만, 근로유인을 높이는 데는 큰 성공을 거두지 못한 것으로 평가 받고 있다(Evans, 2001).

이 제도는 저임금 노동자들의 근로소득에 세제혜택을 덧붙임으로써 이들의 세후소득이 공공부조 급여와 견주어 높은 수준이 되도록 정책적으로 조절한다. 그렇게 함으로써 저임금 노동자들이 복지 수급자가 되는 것을 사전에 방지할 수 있다. 요컨대, 유급 노동이 복지보다 더 많은 수입을 가져다 줄 수 있게 함으로써 복지 수급자의 탈수급을 유도하는 한편, 잠재적 수급자의 근로활동을 유지시키는 방법인 것이다.



### 3) 수급권 개념의 변화

근로연계복지에서 급여는 근로의무의 성실한 이행이라는 조건이 충족되어야만 주어진다(Handler, 2002). 근로연계복지가 도입되기 이전의 경우 모든 시민은 복지급여를 요구할 수 있는 권리를 지니고 있었다. 가령, 복지개혁 이전의 미국에서도 어린이를 부양하는 한부모는 AFDC 급여에 대한 권리를 주장할 수 있었다. 이것을 우리는 수급권(entitlement)이라고 한다. 복지개혁 이후, 이러한 권리는 더 이상 당연한 것으로 여겨지지 않는다. 수급권은 개인과 급여 제공자인 국가 사이의 계약으로 변화하였다.

### 4) 수급자에 대한 개별화된 접근

일반적으로 과거의 복지급여는 보편적이고 범주적인 것이었다. 일정한 범주 안에 있는 사람에게는 개별적 특성이나 조건을 고려하지 않고 해당 급여가 주어졌다. 최근에 진행 중인 근로연계복지의 과거 복지 프로그램과 달리 개별화된 접근을 강조하는 경향이 두드러진다. 개별화된 접근의 대표적인 방법은 사례관리기법(case management)의 활용이다. 이 방법에 따르면, 사례 관리자는 개인의 특성과 조건을 고려하여 개인에게 가장 알맞은 급여와 근로 기회를 제공한 다음 수급자의 경로를 관찰하면서 필요한 조언과 도움을 지속적으로 제공한다.

개별화된 접근 방법은 과거 복지제도의 관료적 획일성에서 벗어나 수급자가 처한 상황과 그에 따른 개별적 욕구를 적절히 반영하여 근로연계복지의 효과를 높일 수 있다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 만하다. 하지만 이 과정에서 수급자가 사례 관리자의 전횡에 노출될 가능성도 있다(Evans, 2001; Peck, 2001).

## 5) 적극적 노동시장 정책

적극적 노동시장 정책(Active Labor Market Policy, ALMP)의 기원은 1950년대 스웨덴에서 펼쳐진 렌-마이드너 모델(Rehn-Meidner model)이다. 완전고용, 연대인금(socialistic wage), 정부의 다양한 노동시장 개입장치를 골자로 하는 렌-마이드너 모델은 스웨덴 복지국가의 황금기를 지탱한 정책 기반이었다. 스웨덴의 적극적 노동시장 정책은 정부의 적극적인 노동시장 개입을 통해 실업문제를 사전에 예방하여, 완전고용을 유지하는 것을 목표로 삼아왔다. 오늘날 적극적 노동시장 정책의 기본취지는 세계 각국으로 퍼져 주요 복지국가에서는 이 정책의 일부 또는 전부를 각국의 실정에 맞게 사용하고 있다.

근로연계복지의 확대는 적극적 노동시장 정책의 도입을 촉진하는 계기가 되었다. 미국을 제외한 대부분의 국가에서 시행 중인 근로연계복지는 정도의 차이는 있으나 적극적 노동시장 정책을 핵심내용으로 삼고 있다. 그러나 각국에서 쓰이는 적극적 노동시장 정책의 내용은 상당한 편차를 보인다. 또한 근로연계복지와 적극적 노동시장정책의 관계에 대해서도 의견이 분분하다. 어떤 이는 적극적 노동시장정책과 근로연계복지를 같은 개념으로 이해하기도 한다(Barbier, 2000; Handler, 2002).

적극적 노동시장 정책은 일자리 창출, 취업가능성 제고, 고용지원 서비스의 3대 요소를 핵심내용으로 한다(Martin, 1998; Dar and Tzannatos, 1999). 이는 다시 1) 공공근로(public works) 또는 공공 서비스 고용(public service employment)과 같은 직접적인 일자리 창출, 2) 구직자에게 필요한 고용 정보를 제공하는 것과 같이 일자리를 얻을 수 있도록 도와주는 공공 서비스(public employment service), 3) 실직자와 실직 위험이 높은 사람들에게 제공하는 직업 훈련, 4) 실직자들에 대한 창업 지원, 5) 실직자를 고용하는 업체에 대한 임금이나 고용보조금 지급으로 세분된다.

최근 각국의 적극적 노동시장 정책은 노동시장의 수요 측면보다는 공급 측면에 역점을 두는 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 즉, 정부 주도의 일자리 창출이나 고용지원금 제공 같은 프로그램은 상대적으로 줄고 있는 반면에, 고용 서비스 확대나 취업 가능성 제고 등의 정책이 강화되고 있는 것이다. 특히, 공공부조 수급자나 실직자의 취업 가능성을 높이는 문제는 근로연계복지의 주요 목표 가운데 하나로 설정되어 있다. 그러나 이런 움직임은 노동시장 유연화 정책과 맞물리면서 적극적 노동시장 정책이 신자유주의 사회정책의 일부로 전락했다는 비판이 제기되기도 한다 (Barbier, 2000).

### 3. 근로연계복지의 유형: 취업우선전략 및 인적자본개발전략

근로연계복지는 크게 취업우선전략과 인적자본개발전략으로 구분된다. 취업우선전략(work-first) 또는 노동력 연결 모델(labour force attachment)은 복지수급자를 최단기간 안에 노동시장으로 진입시키는 방식이다. 인적자본개발전략(human capital development)은 수급자의 장기적 취업 능력을 길러주는 일에 중점을 둔다(Hamilton et al., 1997; Peck, 2001). 취업우선전략이나 인적자본개발전략 모두 복지개혁에서 일의 중요성을 강조하며 수급자의 빠른 노동시장 진입을 추구한다는 목표를 공유한다. 그러나 두 전략은 추진 방법에서 차이를 보인다.

취업우선전략의 철학은 “일자리는 그것이 어떠한 것이든 다 좋은 것이다(Any Job is a good job)”라는 말에 고스란히 녹아 있다. 취업우선전략에 따르면, 복지수급자, 특히 오랫동안 복지에 의존해서 살아온 사람에게서는 무슨 일이든 일단 일을 시작하는 것이 중요하다. 비록 그 일자리가 저임금에 장래성이 없는 것이라고 해도, 수급자는 노동 현장에서 자신의 근로 습관과 기능을 배우고 이것을 발판으로 더 나은 일자리를 얻을 수 있

다는 것이다(Brown, 1997). 따라서, 취업우선전략은 수급자에 대한 장기교육과 훈련보다는 단기간의 집중상담과 자존감 형성, 직장탐색에 초점을 맞춘다. 교육과 훈련은 취업 준비 상태가 취약한 소수에게만 국한되어야 한다는 입장을 취한다.

취업우선모델의 장점은 목표의 정확성, 행정의 단순성, 저렴한 시행비용이다. 결과에 대한 평가 작업도 단순하다. 이러한 강점은 빠른 시일 안에 눈에 보이는 성과를 얻고자 하는 정책 실무자들의 이해관계와 부합한다. 그러나 단점도 적지 않다. 무엇보다도 이 모델은 복지 수급자의 개별적인 기술·기능 욕구에 둔감하다. 조기 취업의 중요성을 지나치게 강조한 나머지 개개인의 기술·기능 향상에는 큰 관심을 갖지 않기 때문이다. 별다른 기술과 기능이 없는 수급자들이 얻을 수 있는 일자리는 저임금의 단순 노동뿐이다. 이런 일자리는 대체로 단기적이고 불안정하여, 수급자는 다시 공공부조로 돌아갈 가능성이 높아진다. 결국, 취업우선전략은 확실한 취업 경력과 일정한 학력 수준, 수요가 많은 기술·기능을 갖춘 소수의 수급자에게나 적용될 수 있는 정책이라는 비판을 받는다.

또한, 취업우선모델의 성공 여부는 저임금의 비숙련 또는 저숙련 노동자를 위한 노동시장의 상태에도 달려 있는데, 저임금 노동시장의 규모가 크다는 미국에서조차 이 부문이 포화상태라는 지적이 일반적이다. 유럽과 같이 저임금 일자리가 많지 않은 사회에서는 적용하기가 어려운 모델이다. 이미 취업 중인 다른 저임금 비숙련 노동자들과 한정된 일자리를 놓고 다투게 되면서 임금을 더욱 떨어뜨리고 근로조건을 악화시키는 결과를 초래할 가능성이 높다.

인적자본개발모델은 복지에 의존하는 사람들을 자립시키기 위한 최선의 방법을 이들의 취업 가능성을 길러주어 복지의존 상태로 돌아올 가능성을 근본적으로 제거하는 데서 찾는다. 이를 실현하기 위해서는 수급자

의 교육과 기능 수준을 향상시켜서 충분한 임금과 안정성 및 발전 가능성을 갖춘 일자리를 얻을 수 있도록 도와주어야 한다. 한 마디로 “좋은 일자리(good job)를 얻어야 자립할 수 있다”는 관점이다(Hamilton et al., 1997). 이것은 “일자리는 무엇이든 좋은 것이다”라는 취업우선모델의 견해와 대조된다. 인적자본개발전략은 조기 취업보다는 일반 교육, 직업 교육, 구직 상담 등의 다양한 지원 서비스를 제공한다. 즉, 인적자본을 키우는 일에 초점을 맞추는 것이다. 또한, 노동시장 진입에 걸림돌이 되는 문제들(보육, 보건·의료 등)을 함께 해결해 주기도 한다.

인적자본개발전략의 최대 약점은 비용과 시간이 많이 든다는 것이다. 이 전략이 제 기능을 하려면 잘 짜여진 행정체계와 조직이 필요한데, 이러한 과정에서 관료주의 문제가 불거져 나올 가능성이 있다. 또한, 노동시장 문제는 인적자본개발 모델도 비켜가기 어렵다. 만일 노동시장이 양질의 신규 진입자들을 수용할 여력이 없다면, 이 전략은 예산을 투입하여 실업자를 양산하는 과정으로 전락할 수도 있다. 더구나 비정규직 일자리가 빠른 속도로 늘어나는 최근의 노동시장 동향을 감안하면, 인적자본개발전략의 성공 가능성은 낮아 보인다(Shragge, 1997).

## 제2절 선행연구 검토

### 1. 국외 선행연구 검토

근로연계복지제도를 통한 탈수급에 영향을 미치는 요인에 관한 국외 연구는 1) 탈수급자의 개인적 특성, 2) 탈수급자가 가진 직업의 특징, 3) 노동시장 상황 등에 관한 것으로 구분할 수 있다.

## 1) 개인적 특성

상대적으로 높은 교육수준을 가진 탈수급자의 경우 탈수급 후 고용될 확률이 높은 것으로 나타났다. 예를 들면, Moffitt and Roff(2000)의 연구에서는 탈수급자 중 72%의 고등학교 졸업자가 취업 후 고용되었는데, 고등학교 미졸업자의 경우는 고용률이 약 50%에 그쳤다. 하지만, 탈수급자의 교육수준이 고용상태와 항상 유의미하게 연관되어 있지는 않다. Cancian et al.(2002)의 연구는 1995년과 1997년 탈수급자를 비교했는데, 두 탈수급자 집단 중 한 집단만 탈수급자의 교육수준과 탈수급 후 고용상태의 관계가 통계적으로 유의미하였다. 즉, 가족상황, 인종을 비롯한 개인적 속성, 복지수급력, 탈수급 후 직업의 특성, 노동시장 상황을 통제하면, 탈수급자의 교육수준과 탈수급 후 고용상태의 관계가 항상 통계적으로 유의미한 것은 아니라는 것이다.

탈수급자의 교육 정도뿐만 아니라 직업경력, 나이, 가족상황 역시 탈수급자들의 고용과 유의미한 상관관계가 있다고 할 수 있다. 특히, 탈수급 이전 직업경력, 경우 탈수급 후 고용과 밀접한 연관관계에 있을 수 있으므로 분석에서 고려되어야 한다. 탈수급자의 나이 역시 탈수급 후 고용여부에 밀접하게 연관될 수 있다. 그리고 탈수급자의 아동양육부담이 높을수록 고용될 확률은 줄어드는 것으로 나타났다(Cancian and Meyer, 2000). 따라서, 아동의 수와 가장 어린 아동의 나이 등 가족 상황도 분석에서 고려되어야 한다.

## 2) 직업의 특성

탈수급자가 가지게 되는 직업의 특성이 이후 그들의 고용에 영향을 미칠 수 있다. 근로연계복지에 반대하는 사람들은 탈수급자가 분절된 노동

시장 중 2차 노동시장에 고용되어 고용상태가 불안정할 것이라고 예측한다. Edin and Lein(1997)의 연구에 따르면, 대체적으로 많은 복지 수급자들이 고용이 불안정한 저임금직종에 종사하는 것으로 나타났다. 그러나 King and Mueser(2005)의 연구는 일부 탈수급자들이(약 25%) 상대적으로 안정적인 직업에 종사하고 있다는 것을 보여준다. 이는 복지수급자들이 얻게 되는 직업의 특성과 탈수급자의 고용상태에 유의미한 관계가 있음을 방증하는 연구라고 할 수 있다. King and Mueser(2005)의 연구는 직업의 특성과 탈수급자의 고용상태와의 관계가 수급자의 개인적 특성을 통제하고도 유의미하다는 것을 보여준다. 하지만, 이러한 견해도 경험적 연구에 의해 항상 지지되는 것은 아니다(Cancian et al., 2002).

### 3) 노동시장의 상황

탈수급자의 고용상태에 대한 노동시장 상황의 영향은 노동 수요의 측면에서 설명할 수 있다. 일자리가 충분할 때에는 탈수급자가 고용될 가능성이 증가하고, 노동수요가 부족할 때에는 탈수급자들의 고용가능성이 떨어질 것이다. 하지만, 대부분의 탈수급자 연구에서는 노동시장의 상황이 탈수급자들의 고용에 미치는 영향이 간과되어 왔다. 그리고 노동시장의 상황을 분석에 포함시킨 탈수급자 연구에서도 노동시장의 상황이 탈수급자의 고용에 미치는 영향이 일관되게 나타나지 않는다(Cancian et al., 2002). 그 이유 중 하나는 탈수급자 연구가 주로 횡단면 자료를 이용하며, 횡단면 자료에서 나타나는 노동시장의 상황의 변이가 그다지 크지 않을 수 있기 때문이다. 종단자료를 이용하여 노동시장의 상황과 탈수급자의 고용과의 관계를 탐색한 연구에 의하면, 양자의 관계는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다(Hoynes, 2000).

## 2. 국내 선행연구 검토

2000년 도입된 국민기초생활보장제도는 기존의 공공부조제도인 생활보호제도를 대체하면서 사각지대를 해소하는 동시에 “근로와 복지의 연계(Welfare to Work)”를 표방하고 있다(임동진, 2001). 즉, 기존의 생활보호제도에서 생계지원을 받을 수 없었던 근로능력이 있는 빈곤층이 자활사업의 참여를 조건으로 생계지원을 받게 되었다는 점에서 자활사업은 공공부조제도의 확대이자 근로와 복지를 연계하는 생산적 복지의 대표적인 사례로 볼 수 있다(이상록·진재문, 2003).

국민기초생활보장제도의 시행 이후, 자활사업에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 이에 관한 연구들은 크게 1) 자활사업의 성과 관련 탐색적 연구, 2) 자활사업 성과의 영향요인 분석 연구, 3) 자활사업을 통한 탈수급 결정요인 분석 연구로 구분할 수 있다.

### 1) 자활사업의 성과 관련 탐색적 연구

자활사업의 성과 관련 탐색적 연구들은 대부분 자활사업이 기대만큼의 역할을 하지 못하고 있음을 지적하면서 그 원인을 분석하고 있다(신동면, 2003; 구인회, 2005). 신동면(2003)은 자활사업이 비숙련 노동력을 양산하여 탈수급률을 높이지 못한다고 지적하였고, 구인회(2005)는 자활사업의 통합급여체계가 자활사업 참여자의 근로의욕을 저하시킬 가능성이 높다고 지적하였다.

가장 최근의 자활사업 성과 관련 연구인 이상은·전세나(2012)의 연구에서는 자활사업의 참여가 사회적 배제를 감소시키는 데에 효과가 있는가를 살펴보았다. 보건복지부가 2010년에 실시한 자활사업 참여자 실태조사 자료를 분석한 결과, 자활사업은 전반적으로 사회적 배제를 감소시키는



데 효과가 있으며, 정도가 심각한 사회적 배제일 경우 그 효과가 더욱 높은 것으로 분석되었다. 다양한 자활사업 유형 중 시장진입형 자활사업의 효과가 가장 높은 것으로 나타났다. 또한, 남정보다는 여성, 40대 미만 참여자의 자활사업 참여를 통한 사회적 배제 효과가 가장 높았다.

[표 1] 자활사업의 성과 관련 탐색적 연구

연구자	연구대상	지표	조사방법	결과
임동진 (2001)	전체 자활사업	-만족도 -성과	설문조사 면접조사	-자활사업을 통한 자활성공률이 미미함
신동면 (2003)	전체 자활사업	성과평가: -자활사업대상자 -프로그램 -전달체계 -재원조달방식	문헌조사	-자활사업은 근로연계모델을 따르고 있으며, 비숙련 노동력을 양산하므로 탈수급률을 높이지 못함
손능수 (2005)	대구광역시 자활센터 전수조사	효과성: -소득향상 -직업능력향상 -고용안정성향상 -인식과 태도변화	설문조사 면접조사	-자활사업을 통해 직업능력의 향상, 인식과 태도변화는 긍정적인 효과가 나타났으나, 소득향상을 통한 경제적 자활은 거의 효과가 없는 것으로 나타남
구인회 (2005)	전체 자활사업	-자활사업의 유인효과 -수급자의 노동공급효과 -조건이행률	문헌조사	-국민기초생활보장제도가 근로능력자의 취업여부에 미치는 영향은 거의 없음 -현행 통합급여체계는 자활사업 참여자의 근로의욕을 저하시킬 가능성이 높고, 자활로 인한 급여자격 박탈은 탈수급 기피 현상을 강화함
이상은· 전세나 (2012)	전체 자활사업	-사회적 배제 감소효과 (인간개발지수와 다차원빈곤지수를 활용)	자활사업 참여자 실태조사 자료	-자활사업은 전반적으로 사회적 배제 감소에 상당한 효과를 보이며, 정도가 심각한 사회적 배제의 문제를 개선시키는 데 효과가 있는 것으로 나타남 -시장진입형 자활사업 참여자들의 사회적 배제 감소효과가 가장 큰 것으로 나타났고, 남성보다는 여성, 40대 미만의 경우 효과가 큰 것으로 분석됨

## 2) 자활사업 성과의 영향요인 분석 연구

자활사업 성과의 영향요인 분석 연구를 살펴보면, 자활사업 참여자들은 사업 참여 이후 근로활동, 자아개념, 생활태도, 가족 및 친지관계 등의 인식과 태도에서 긍정적인 변화가 나타났으며, 근로태도와 사회적 관계에서 긍정적 변화가 나타난 것으로 분석되었다(이상록·진재문, 2003; 정원오·김진구, 2005; 김진구, 2007). 그러나 자활사업의 참여자들의 태도 변화가 인적자본의 향상이나 자립기반의 조성을 통한 경제적 자립으로 이어지는지에 대해서는 부정적인 견해를 제시하는 연구들도 있다.

손능수(2005)는 자활사업 참여자들의 직업능력 향상과 인식 및 태도의 변화는 긍정적으로 나타났음에도 불구하고 소득향상을 통한 경제적 자활의 효과는 거의 없음을 보여주었다. 이상록·진재문(2003)의 실태조사 역시 전반적인 근로태도나 생활 상의 변화가 긍정적이거나, 구체적인 자립요소 및 자립전망의 제고에 있어서는 부정적인 응답이 64.2%로 높게 나타났다.

정원오·김진구(2005)의 연구에서는 개인적 특성과 무관하게 자립요소와 생활태도는 긍정적으로 변화되었지만, 실제적인 자립요소 및 자립전망의 제고는 부정적인 것으로 나타났다. 이러한 부정적인 전망에 영향을 미치는 요인은 자활사업 자체보다는 연령, 학력, 건강상태, 과거 직업활동 여부 등과 같은 개인적 특성의 요인이었고, 특히 연령과 교육의 영향력은 절대적인 것으로 나타났다(김진구, 2007). 또한, 김진구(2007)는 고령층과 비고령층의 비교를 통해 연령이라는 특성이 우리나라 자활사업 참여자들의 자립전망에 부정적으로 영향을 주고 있다는 사실을 밝혀냈다.

이석원·정희정(2007)은 고용노동부 소관 자활사업 참여자들을 자활사업 유형별로 구분하고, 자활사업의 성과를 취·창업과 자격증 취득으로 조작적 정의한 뒤, 성과에 영향을 미친 요인들을 분석하였다. 분석 결과, 취·창업에 영향을 미치는 요인은 가족구성원 수와 학력이고, 자격증 취득에

영향을 미치는 요인은 연령과 가족구성원 수, 직장경력임을 파악하였다.

박정호(2010)는 자활사업의 참여자 특성과 자활사업 유형이 정서적 자활성과와 경제적 자활성과에 미치는 영향을 연구하였다. 학력은 심리적 안정과 생계유지에 부정적 영향, 연령은 직업능력 개발에 부정적 영향을 미치지만, 건강은 자활성과에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 소득변수는 생계유지와 직업능력 개발, 보호아동 유무 변수는 직업능력 개발, 자활사업유형은 심리적 안정과 생계유지에 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

임진섭·장용언·공정석(2010)은 자활서비스의 질이 자활사업 참여자의 정서적·사회적·경제적 자활에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보았다. 여기서의 자활서비스 질은 참여자들이 인식하는 자활프로그램의 질적 수준으로 정의하였다. 분석 결과, 사회적일자리형과 시장진입형, 자활공동체 참여자들이 인식하는 자활서비스의 질, 직무만족, 자활효과의 정도는 모두 동일하였다. 자활프로그램 서비스의 질과 직무만족의 관계에서 사회적일자리형만이 정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 직원서비스의 질과 직무만족과의 관계에서 사회적일자리형 집단은 부적인 관계를, 시장진입형 집단은 정적인 관계를 갖는 것으로 나타났다.

나동석(2010)은 근로능력평가 기준인 연령, 학력, 건강을 토대로 자활사업 참여자를 3가지 자활역량집단으로 구분한 뒤, 개인특성과 참여특성과의 관계를 연구하였다. 자활역량이 낮은 집단에서는 참여기간과 자활태도의, 중간집단에서는 구직노력과 자활태도, 높은집단에서는 자활태도가 참여만족도에 영향을 미치는 요인으로 밝혀졌다.

[표 2] 자활사업 성과의 영향요인 분석

연구자	연구대상	지표		결과
		종속변수	독립변수	
이상록·진재문 (2003)	전북 및 경남 자활사업 참여자 (631명)	-자립태도 인식 -자립요소 제고 -자립전망	-인구학적 특성 -자활사업 참여 형태 -자활후견기관 지원	-자립태도 및 자립인식 제 고에 긍정적 성과 나타남 -자립요소 및 자립전망의 제고에 있어 성과 미흡 -긍정적 성과는 여성, 고연 령층, 저학력층에서 높게 나타남 -자활후견기관의 지원도 주요한 영향
정원오·김진구 (2005)	경기도 자활사업 참여자 전수조사 (1,186명)	-자립요소 제고 -생활태도 변화 -자립전망	-개인 및 인적 자본 특성 -가족 및 사회적 지지 -자활사업 관련 변수	-자활사업을 통해 동료, 직 원과의 관계 등 정서적 관 계의 측면에 높은 만족도 나타남 -자립요소의 제고나, 생활 태도 상의 변화에 대한 평 가도 매우 높음 -자활사업보다는 연령, 학 력, 건강상태, 과거 직업활 동경험 등 개인의 인적자 본 특성이 경제적 자립전 망에 영향을 미침
김진구 (2007)	경기도 자활사업 참여자 전수조사 (1,186명)	-자립요소 제고 -생활태도 변화 -자립전망	-개인 및 인적 자본 특성 -가족 및 사회적 지지 -자활사업 관련 변수	-경제적 불만에도 불구하고 고령 참여자들은 사업 에 대한 전반적인 만족도 가 높고 정서 및 태도의 변화가 긍정적으로 나타남 -학력, 건강이 자립전망의 영향요인임
이석원·정희정 (2007)	노동부 자활사업 참여자	-취·창업 -자격증 취득	-개인 및 인 적자본 특성 -자활사업 유형	-취업에 긍정적인 영향을 미치는 요인은 가족구성원 수와 학력(고졸, 대졸)

연구자	연구대상	지표		결과
		종속변수	독립변수	
	(16,646명)		(자활직업훈련, 자활취업촉진 훈련, 취업알선, 창업지원, 실업급여)	-자격증 취득에 긍정적인 영향을 미치는 요인은 연령과 가족구성원 수, 직장경력(3년 미만)
박정호 (2010)	한국복지패널 3차년도 자료에 등록된 2007년 자활사업 참여자 (105명)	-정서적 자활 성과(심리적 안정, 자존심 향상) -경제적 자활 성과(생계유지, 직업능력 개발, 구직)	-참여자 특성 (성별, 가구소득, 학력, 연령, 건강, 보호아동, 거주지역) -자활사업 유형(취업, 비취업)	-학력은 심리적 안정과 생계유지에 부적 영향, 연령은 직업능력 개발에 부적 영향을 미치지만, 건강은 자활성과에 유의미한 영향을 미치지 못함 -성별은 자활사업유형 변수와의 상호작용을 통하여 직업능력 개발에 영향을 미침 -소득변수는 생계유지와 직업능력 개발, 보호아동 유무 변수는 직업능력 개발, 자활사업유형은 심리적 안정과 생계유지에 영향을 미침
임진섭·장용언 ·공정석 (2010)	서울지역 자활사업 참여자 (340명)	-정서적 자활 -사회적 자활 -경제적 자활	-자활서비스 질	-사회적일자리형과 시장진입형, 자활공동체 참여자들이 인식하는 자활서비스의 질, 직무만족, 자활효과의 정도는 모두 동일함 -자활프로그램 서비스의 질과 직무만족의 관계에서 사회적일자리형만이 정적인 영향을 미치는 것으로 분석됨 -직원서비스의 질과 직무만족과의 관계에서 사회적

연구자	연구대상	지표		결과
		종속변수	독립변수	
				일자리형 집단은 부적인 관계를, 시장진입형 집단은 정적인 관계를 갖는 것으로 나타남
나동석 (2010)	충북지역 자활사업 참여자 (195명)	-자활역량집단(자활역량 평가 기준에 따라 연령, 학력, 건강별 점수를 합산하여 높은집단-중간집단-낮은집단으로 구분)	-개인특성 -참여특성	-자활역량이 낮은 집단에서 참여기간과 자활태도, 중간집단에서는 구직노력과 자활태도, 높은집단에서는 자활태도가 참여만족도에 영향을 미치는 요인으로 밝혀짐

### 3) 자활사업을 통한 탈수급 결정요인 분석 연구

자활사업은 근로능력이 있는 기초생활보장 수급자에게 적합한 일자리를 제공함으로써 그들이 노동시장에 편입되어, 궁극적으로는 기초생활보장제도의 도움 없이 경제적으로 자립하는 것을 지원하는 사업이다. 따라서, 자활사업의 궁극적인 목표이자 성과는 자활사업 참여자의 기초생활보장제도로부터의 탈수급이다. 그러나 자활사업을 통한 탈수급에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 드물다. 대표적인 자활사업을 통한 탈수급 결정요인 분석 연구로는 안서연·구인회·이원진(2011)의 한국복지패널 자료 분석과 노대명·원일(2011)의 근로능력 수급자의 탈빈곤 실태조사 자료 분석을 들 수 있다.

안서연·구인회·이원진(2011)의 연구는 가구 내 대표 근로능력자를 연령 및 성별에 따라 중고령자, 중장년남성, 중장년 여성의 세 집단으로 나눈

뒤, 종속변수를 탈수급(수급탈출)과 수급(수급지속)으로 구분하고 가구요인, 개인요인, 수급기간, 수급진입시기 등의 독립변수가 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과, 중고령자, 중장년남성, 중장년여성 근로능력자 집단 모두에서 근로가 탈수급에 보편적으로 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 또한, 수급기간이 길어질수록 탈수급 확률이 낮아지는 현상도 관찰되었다. 자존감과 주관적 수급탈피전망이 탈수급에 긍정적인 영향을 미치고는 있으나, 근로능력자 집단에 따라 영향의 정도는 다소 상이한 것으로 분석되었다.

노대명·원일(2011)의 연구는 2009년 한국보건사회연구원이 실시한 근로능력 수급자의 탈빈곤 실태조사 자료를 수급가구, 성공적 탈수급가구, 행정적 탈수급가구로 구분한 독립변수에 대한 가구주 특성, 가구 특성, 경제활동 특성, 복지의존성, 지역특성 등 독립변수의 영향을 분석하였다. 분석 결과, 기존 선행연구와는 다소 상이한 결과가 도출되었다. 먼저, 교육수준이 탈수급에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한, 배우자가 있는 경우보다 이혼상태의 가구에게서 성공적 탈수급 확률이 높게 나타났다. 뿐만 아니라, 수급기간이 짧은 것보다는 일정 정도 수급기간이 지난 이후에 탈수급 확률이 높아지는 것으로 파악되었다. 반면, 선행연구와 일치하는 결과도 분석되었다. 취학자녀가 없으며 근로가구원 수가 복수인 집단의 탈수급 가능성이 가장 높게 나타났다. 끝으로, 행정적 탈수급과 성공적 탈수급 간에는 통계적으로 유의미한 차이가 발견되지 않아, 이에 대한 후속연구가 필요하다고 제안하였다.



[표 3] 자활사업을 통한 탈수급 결정요인 분석

연구자	연구대상	지표		결과
		종속변수	독립변수	
안서연 ·구인회 ·이원진 (2011)	한국복지패널 14차년도 자료 (4,019명)	-수급탈출 -수급지속	-가구요인 -개인요인 -가구 내 대 표근로능력자 특성 -수급기간 -수급진입시 기(기준범주: 2001년 이후 수급진입)	-중고령자, 중장년남성, 중 장년여성 근로능력자 집단 모두에서 근로가 탈수급에 보편적으로 영향을 주고 있음 -수급기간이 길어질수록 수급탈출확률이 낮아지는 현상이 관찰됨 -자존감과 주관적 수급탈 피전망이 탈수급에 영향을 미치고 있으나, 집단에 따 라 상이함
노대명 ·원일 (2011)	2009년 근로능력 수급자의 탈빈곤 실태조사 자료 (1,015명)	-수급가구 성공적 탈수급 가구 -행정적 탈수급 가구	-가구주 특성 -가구 특성 -경제활동 특성 -복지의존성 -지역 특성	-교육수준이 탈수급에 영 향을 미치지 못함 -배우자가 있는 경우보다 이혼상태의 가구에게서 성 공적 탈수급 확률이 높게 나타남 -일정 정도 수급기간 이후 에 탈수급 확률이 높아지 는 것으로 나타남 -행정적 탈수급과 성공적 탈수급 간 유의미한 차이 가 발견되지 않음 -취학자녀가 없으며 근로 가구원 수가 복수인 집단 의 탈수급 가능성이 가장 높게 나타남

#### 4) 국내 선행연구의 한계

기존의 연구들은 자활사업 참여로 인한 경제적인 성과를 중심으로 자활사업의 효과가 미미한 것으로 분석하고 있다. 그러나 자활사업 참여자들에 대한 주관적, 심리적, 정서적 측면에서는 자활사업이 가시적인 성과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고, 이러한 정서적 성과들이 경제적 성과로 연계되지 않는 것 자체가 자활사업이 처한 한계로 지적되고 있다.

자활사업이 효과적이지 못한 이유는 저소득층의 취업능력이 상대적으로 미약하여 취·창업에 실패하거나 사회적일자리사업과 자활근로사업 등은 저임금 일자리이므로 자활사업을 통한 저소득층의 안정적인 소득창출이 어렵기 때문이라고 지적하고 있다(신동면, 2003; 손능수, 2005; 이석원·정희정, 2007). 또한, 자활사업이 수급자의 탈빈곤을 촉진할 수 있는 급여체계와 근로인센티브를 가지고 있지 못하다는 지적도 있다. 이러한 연구들은 통합급여체계에서 개별급여체계로의 전환 필요성을 제시하거나 보충급여방식의 한계를 지적하고 있다(구인회, 2005; 심성지, 2008).

뿐만 아니라, 자활사업이 수급자들의 능력과 욕구에 맞는 적절한 프로그램을 제공하지 못하고 있으며, 그러한 프로그램을 제공할 조직과 인력이 부족하다는 지적도 있다(노대명, 2002). 초기에 비해 프로그램의 구성이나 지역자활센터 및 전담인력의 확충으로 이러한 문제가 다소 해결되었으나, 수급자들의 능력 및 욕구 판단의 어려움과 지역자활센터의 규모별 예산 책정으로 인한 지역 간 차이의 발생 등의 문제는 여전하다는 입장이다.

한편, 자활사업을 참여자의 시장성으로 평가하는 것에 대한 한계를 지적하는 연구들도 있다(강병구, 2002; 심성지, 2008). 자활사업이 무조건적 수급으로 인해 근로능력과 의지가 더 약화될 우려가 있는 사람들에게 근로기회를 제공하는 데 많은 비중을 두고 있다는 것이다. 따라서, 근로능력

이 부족한 자활사업 참여자들을 대상으로 직업능력 향상과 태도의 변화 등을 평가할 필요가 있고, 이들이 도덕적 해이에 빠지지 않도록 제도를 정비할 필요가 있다고 주장하고 있다(이상록·진재문, 2003; 정원오·김진구, 2005, 김진구, 2007).

끝으로, 소수이기는 하지만 자활사업을 통한 기초생활보장제도로부터의 탈수급에 영향을 미친 요인에 대한 분석을 시도한 연구(노대명·원일, 2011; 안서연·구인회·이원진, 2011)도 있다. 탈수급 결정요인을 다룬 연구에서도 자활사업 참여자의 개인적 특성을 중심으로 구성된 독립변수의 영향 여부를 살펴보았다. 연구 결과는 자존감과 주관적 수급탈피전망과 같은 개인의 심리·정서적 요인이나 사회인구학적 요인이 탈수급 여부와 어떠한 관계를 갖고 있는지 여부를 보여주는 수준에 머물러 있다.

이상에서 검토한 선행연구의 내용을 종합하면, 현재까지 진행된 자활사업 관련 연구는 자활사업 참여자들의 사회인구학적 특성, 자기효능감과 같은 정서적 요인 등이 자활사업 참여 이전과 이후에 어떻게 변화하였는가를 살펴보거나, 참여자들의 사회인구학적 특성이 자활사업을 통한 취업 혹은 탈수급에 어떠한 영향을 미치고 있는가로 대별된다고 볼 수 있다. 이러한 선행연구는 자활사업을 구성하는 정책적 요인을 분석하는 것이라기보다는 참여자의 개인적 특성을 분석하는 것이기 때문에, 정책적 개입의 영향력을 파악하는 것이 불가능하다. 따라서, 본 논문은 자활사업 관련 선행연구의 한계를 극복하기 위하여, 자활사업을 구성하는 정책적 요인들이 참여자의 기초생활보장제도로부터의 탈수급에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하고자 한다.

## 제3절 한국 자활사업의 현황

### 1. 자활사업의 구조

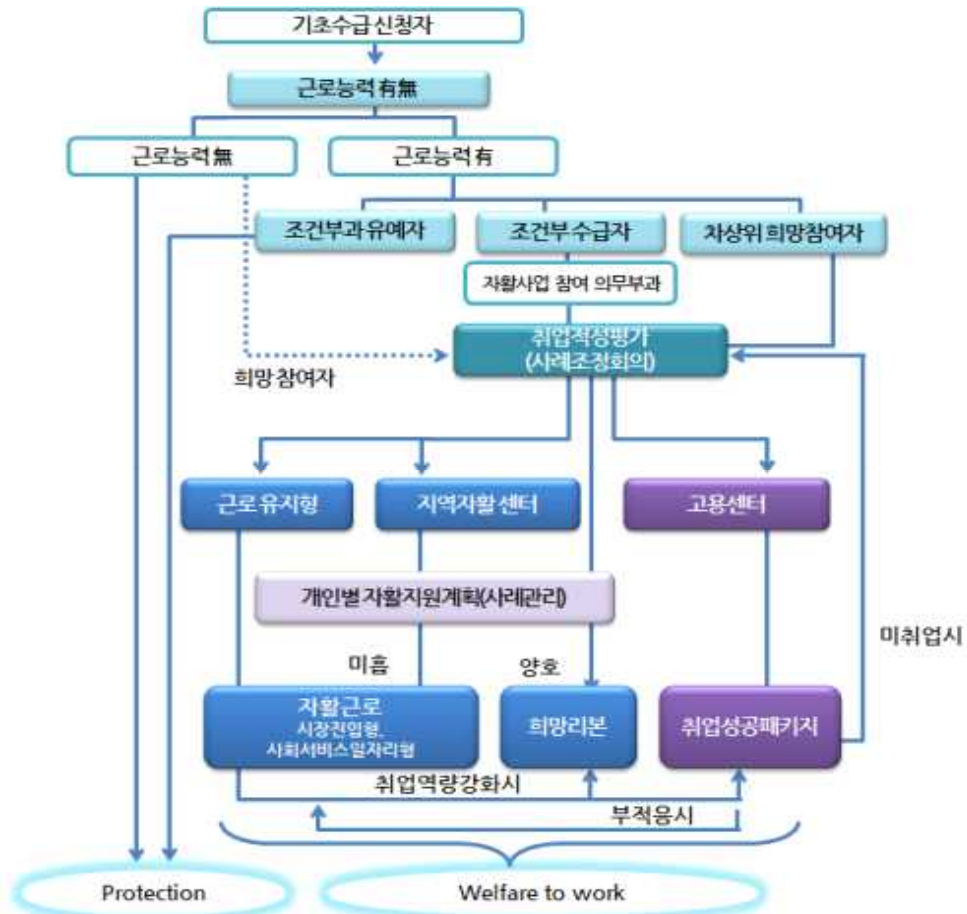
2000년 국민기초생활보장제도와 함께 자활사업이 도입됨에 따라, 생활이 어려워 공공부조인 기초생활보장급여를 받는 경우에도 근로능력이 있는 수급자는 조건부수급자로 구분되어 자활사업에 의무적으로 참여하여야 한다. 또한, 근로능력이 부족한 것으로 판명되었으나 본인이 참여를 원하는 일반수급자 및 차상위계층<sup>1)</sup> 등은 선택적으로 자활사업에 참여할 수 있도록 하였다.

2009년 보건복지부는 성과중심형 자활사업인 희망리본프로젝트를 도입하고, 고용노동부는 자활사업 프로그램을 취업취약계층 지원 사업인 취업성공패키지에 포함시키는 등 자활프로그램이 재편되었다. 현재 자활사업은 다음의 그림과 같은 흐름에 따라 시행되고 있다.

---

1) 소득인정액이 최저생계비의 120% 이하에 해당하는 사람을 뜻함.

[그림 1] 자활사업의 흐름도



자료 : 보건복지부, 「2012년 종합자활지원계획」, 2012. 2.

자활사업에 참여하는 조건부수급자, 일반수급자, 차상위계층 등은 취업적성평가 결과를 토대로 본인에게 적합한 자활프로그램을 제공받게 된다. 일반적으로 취업적성평가 점수가 70점 이상일 경우에는 고용노동부의 취업성공패키지 프로그램에 참여하게 되며, 70점에 미치지 못할 경우에는 자활근로 프로그램에 참여하게 된다. 희망리본프로젝트의 경우에는 취업적성평가 점수에 관계없이 참여가 가능하였지만, 2013년부터는 70점 미만인 참여자를 중심으로 운영되고 있다.

## 2. 취업적성평가 결과에 따른 자활프로그램 부과

자활사업 참여자에게 부과되는 자활프로그램은 참여자의 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력, 재량 등으로 구성된 취업적성평가 결과와 참여자 개인의 선호를 고려하여 결정된다. 시·군·구의 사회복지담당 공무원이 자활사업 참여자를 대상으로 취업적성평가 및 면담을 실시하고, 참여자별로 적합하다고 판단되는 자활프로그램을 연결하는 업무를 맡고 있다.

다음의 취업적성평가표를 살펴보면, 연령(30점), 건강상태(25점), 직업이력 및 학력(25점), 재량점수(20점)의 4개 항목을 토대로 참여자의 취업적성을 평가하도록 구성되어 있고, 1년 내 직업경험이나 3년 내 고용프로그램 참여 경험을 토대로 각각 10점의 가점을 줄 수 있도록 되어 있다.

[표 4] 취업적성평가표

평가항목	등급	점수	세부기준
1. 연령(30)	18세-35세	30	18세-35세(실질적으로 취업가능한 연령)
	36세-55세	20	36세-55세(취업 및 자활능력유지가 가능한 연령)
	56세 이상	10	56세 이상(취업능력이 약화된 연령)
2. 건강상태(25)	양호	25	건강상태가 양호한 자
	보통	15	경질환이 있지만, 근로활동에 지장이 없는자 등
	보통이하	5	5-6급 장애인, 비등록장애인 등
3. 직업이력 및 학력(25)  ※ 직업이력과 학력이 다른 점수대에 속한 경우 직업이력을 우선 반영	상	25	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최근 3년내 1월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 자(공공근로 또는 단순근로형 정부일자리사업 제외)</li> <li>○ 최근 1년 이내 사회서비스일자리형 자활근로 상위 자활사업에 3년 이상 참여자</li> <li>○ 자격증(「국가기술자격법」 상)을 소지하고 있는 자 ※종사하는 직종과 직접 관련이 없는 자격증도 포함(단, 운전면허증은 직종과 직접 관련된 경우)</li> <li>○ 대학(2년제) 졸업 이상 학력자</li> </ul>

		중	15	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 최근 4~5년내 1월이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로, 취로사업 제외)</li><li>○ 최근 1년 이내 사회서비스일자리형 자활근로 상위 자활사업에 2년 이상 참여자</li><li>○ 중·고졸 이상 학력자</li></ul>
		하	5	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 최근 3년 이내 공공근로(단순근로형 정부일자리사업 등 포함) 참여자</li><li>○ 기타 위 기준에 해당하지 않는 자</li></ul>
4. 재량		20		<ul style="list-style-type: none"><li>○ 개인의 직업이력, 근로욕구, 드러나지 않은 장애여부, 가구여건 등을 종합적으로 고려하여 20 점을 부여</li><li>○ 3.직업이력 및 학력의 등급 내 세부기준이 2 이상 해당하면 가점 “10점” 부여(하등급 제외) ※가점을 포함한 재량점수의 총합은 20점까지</li></ul>
가점 사항	○ 1년내 직업 경험	있음	10	<ul style="list-style-type: none"><li>○ 고용프로그램 : 고용부 취업성공패키지 프로그램, 직업학교, 직업훈련, 사설직업 교육 등을 포함</li></ul>
		없음	0	
	○ 3년내 고용 프로 그램 참여	있음	10	
		없음	0	

자료: 보건복지부, 「2012 자활사업안내(2012. 1)」, 49쪽

취업적성평가 결과, 점수가 70점 이상인 경우 일반적으로 집중취업 지원 대상자로 구분되는 반면, 50~69점 사이이면 근로역량강화 대상자, 50점 미만이면 근로의욕증진 대상자로 분류된다.

[표 5] 취업적성평가 결과에 따른 참여사업 예시

자활급여종류		실시기관구분	기준	판정대상자
고용노동부 자활사업		고용센터	근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	집중취업지원 대상자 (70점 이상)
자 활 근 로	시장진입형	지역자활센터, 민간위탁기관	자활근로프로그램 참여욕 구가 높은 자 일용·임시직으로 직업경 험이 있는 자	근로역량강화 대상자 (50~69점)
	인턴형			
	사회서비스일자리형			
	근로유지형	시·군·구 지역자활센터	노동강도가 낮은 사업에 참여 가능한 자 간병·양육 등 가구여건상 관내 사업만 참여 가능한 자	근로의욕증진 대상자 (50점 미만)

자료: 보건복지부, 「2012 자활사업안내(2012. 1.)」, 50쪽

취업적성평가 결과에 따라, 대상자가 참여하는 자활사업을 소관하는 부처도 상이하다. 70점 이상의 점수를 받아 집중취업지원 대상자로 분류된 경우에는 고용노동부가 소관하는 취업성공패키지에 참여하는 것을 우선으로 한다. 반면, 70점 미만의 점수로 근로역량강화 대상자나 근로의욕증진 대상자로 분류된 경우에는 보건복지부가 소관하는 자활근로사업에 참여하는 것을 우선으로 한다.

2009년에 도입된 희망리본프로젝트의 경우에는 취업적성평가 점수에 상관없이 참여 여부를 결정할 수 있다. 희망리본프로젝트는 상대적으로 취업적성평가 결과에 대한 고려가 적고 대상자의 선호 및 지방자치단체별 사회복지담당자의 판단에 의해 참여 여부가 결정된다고 볼 수 있다.



### 3. 자활프로그램별 주요 내용

#### 1) 자활근로사업

자활근로사업은 「국민기초생활보장법」에 규정된 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업으로, 저소득층의 자활 촉진을 위한 기초 능력 배양에 중점을 두고 있다. 보건복지부는 자활근로사업을 근로유지형과 업그레이드형으로 구분하고 있으며, 업그레이드형은 다시 시장진입형, 인턴형, 사회서비스일자리형으로 분류하고 있다.

근로유지형 자활근로사업은 현재의 근로능력과 자활의지를 유지하면서 향후 업그레이드형 자활근로사업, 취업성공패키지 등 상위 수준의 자활사업 참여를 준비하도록 하는 사업으로, 지방자치단체가 직접 시행하고 있다. 지방자치단체는 노인, 장애인 등을 위한 가사도우미, 지역환경정비, 공공시설물 관리 보조 등 노동 강도가 약하지만 지역사회에 필수적인 공공서비스 분야의 일자리를 제공하는 방식으로 근로유지형 자활근로사업을 운영하고 있다.

[표 6] 자활근로사업의 구성

자활근로사업	근로유지형	
	업그레이드형	시장진입형
		인턴형
		사회서비스일자리형

시장진입형 자활근로사업은 투입 예산의 20% 이상 수익금이 발생하는 사업으로, 일정 기간 내 자활기업 창업을 통한 시장 진입을 지향하는 사업이다. 지역자활센터는 자활근로사업의 25% 이상을 반드시 시장 진입

을 지향하는 사업으로 실시하도록 되어 있다. 시장진입형 자활근로사업의 대상은 시장 진입 가능성이 높고 자활기업 창업이 용이한 사업으로, 간병, 집수리, 폐자원재활용, 음식물재활용 등 5개 전국 표준화 사업을 중점적으로 추진한다. 이에 더하여, 영농, 도시락, 세차, 환경정비 등 지역 실정에 맞게 특화된 사업을 개발하여 추진하고 있다.

인턴형 자활근로사업은 일반 기업체에서 자활사업 참여자가 자활인턴사원으로 일하면서 기술과 경력을 쌓은 후, 취업을 통해 자활을 도모하는 취업유도형 사업이다. 인턴형 자활근로사업은 참여자가 기술과 경력을 습득할 수 있는 업종 및 업체를 선정하여 민간에 위탁한다. 이·미용, 요리, 전기, 용접, 정비, 운전, 제과제빵 등이 다수를 차지하고 있다.

사회서비스일자리형 자활근로사업은 사업의 수익성이 떨어지지만 사회적으로 유용한 일자리를 제공하여, 향후 시장진입을 준비하도록 하는 데 목적이 있다. 사회서비스일자리형으로 추진 가능한 사업은 시·군·구청장이 판단하여 결정할 수 있다. 대표적인 사회서비스일자리형 자활근로사업에는 사회복지시설의 보조 인력으로 자활사업 참여자를 활용하는 사회복지시설도우미 사업이 있다.

## 2) 희망리본프로젝트

희망리본프로젝트는 수급자 및 차상위계층을 대상으로 개인별 1:1 맞춤형 서비스를 제공하는 성과중심 자활사업이다. 희망리본프로젝트는 시·도 수준의 광역지방자치단체를 기본단위로 운영되며, 참여자별로 최장 1년의 기간 동안 진행된다. 보건복지부는 희망리본프로젝트를 수행하는 민간위탁기관에 참여자의 취업, 탈수급 실적 등 사업의 성과를 고려하여 국고보조금 등의 재원을 배분하고 있다.

희망리본프로젝트의 개인별 1:1 맞춤형 서비스란 참여자에 대한 사

례관리를 통하여 개인에게 필요하다고 판단되는 근로의욕 증진 교육, 일할 여건 조성을 위한 보건복지서비스(양육·간병·사회적응 등), 직업훈련 및 일자리 연계 등을 통합적으로 제공하는 것을 지칭한다. 즉, 희망리본프로젝트는 기존의 자활사업처럼 일자리 연계, 직업훈련 등 단일한 서비스를 제공하는 방식으로 운영되는 것이 아니라, 개인의 취업 및 자활에 필요한 여러 서비스를 통합적으로 제공하는 방식으로 참여자가 일반 노동시장에 취·창업을 통해 진입 할 수 있도록 돕는다.

### 3) 취업성공패키지

취업성공패키지는 취업상담(1단계) → 직업능력·직장적응력 증진(2단계) → 취업알선(3단계)에 이르는 단계적·통합적 취업지원 서비스를 최장 1년 동안 집중 지원하여, 기초생활수급자 및 차차상위계층<sup>2)</sup> 등의 취업 취약계층이 노동 시장에서 일자리를 구하고 자립기반을 마련할 수 있도록 돕는 사업이다.

취업성공패키지는 조건부수급자, 일반수급자, 차차상위계층 등의 참여자에게 참여수당(최대 20만원)을 지급하고, 이후 직업훈련기간 중에도 최장 6개월 동안 월 최대 20만원의 수당을 지원하도록 설계되어 있다. 또한, 취업에 성공하여 고용보험에 가입될 경우, 근속기간에 따라 추가적으로 최대 100만원의 취업성공수당을 지원하고 있다.

취업성공패키지는 참여자에게 적합한 직업훈련 프로그램을 이수하도록 유도하여 취업시장에서 일자리를 구하도록 지원하는 한편, 사업 참여와 취업 성공에 대한 경제적인 인센티브를 지원하는 방식으로 수행된다고 볼 수 있다.

---

2) 소득인정액이 최저생계비의 150% 이하에 해당하는 사람을 뜻함.

## 제3장 연구의 설계

### 제1절 연구가설 및 변수의 설정

#### 1. 연구가설

본 연구에서는 자활사업을 통하여 제공되는 각종 서비스 중 어떠한 종류의 서비스가 기초생활보장 대상자의 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는가를 파악하고, 자활사업에 참여하는 기초생활보장 수급자의 근로능력에 따라 각종 서비스의 도움을 받아 탈수급에 이르는 데에 차이가 있는가를 살펴보고자 한다. 이를 통하여, 기초생활보장 수급자의 자활사업을 통한 탈수급을 지원하기 위해서는 어떠한 서비스를 강화하는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있는지, 기초생활보장 수급자의 근로능력에 따라 상이한 정책적 접근을 시도할 필요가 있는지에 대한 정책적 개선과제를 도출할 수 있을 것으로 보인다.

제2장에서 우리나라의 자활사업 관련 선행연구를 검토한 결과, 대부분의 연구가 수급자의 사회인구학적 특성, 만족도 등과 같이 개인적인 차원의 변수들이 자활사업의 성과에 미치는 영향을 파악하는 데에 집중되어 있었다. 이는 자활사업과 관련된 체계적인 통계자료가 부재하고, 대다수의 선행연구가 다루고 있는 자활근로, 자활기업 등과 같은 형태의 자활사업은 근로를 할 수 있는 기회를 제공할 뿐 사회복지서비스의 연계나 취업지원 서비스 제공과 같은 포괄적인 지원을 제공하고 있다고 보기 어렵기 때문으로 사료된다.

2009년부터 수행되고 있는 희망리본프로젝트는 사업에 참여하는 기초생활보장 수급자에게 각종 사회복지서비스와 취업지원서비스를 제공하

여, 본인의 근로능력에 적합한 일자리를 구하여 노동시장에 참여하고, 근로를 통해 발생한 근로소득을 기반으로 기초생활보장제도로부터 탈출할 수 있는 기반을 마련하는 것을 지원하는 사업이다. 즉, 기존의 자활사업과 같이 정부가 수급자를 대상으로 일자리를 제공하는 방식에서 탈피하여 수급자 개인에게 적합한 일자리를 찾을 수 있도록 각종 서비스를 지원하는 방식으로 운영되기 때문에, 어떠한 서비스가 수급자의 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는지를 파악할 수 있다. 또한, 자활사업의 의무참여 대상자인 근로능력이 있는 것으로 판명된 조건부수급자 뿐만 아니라 근로능력이 없는 것으로 판별되었으나 본인의 의지에 따라 자발적으로 참여하는 일반수급자에게도 참여의 기회가 주어지기 때문에, 근로능력별로 각종 지원 서비스가 수급자의 탈수급에 미치는 영향력을 파악할 수 있다.

이에 따라, 희망리본프로젝트를 통하여 수급자에게 제공되는 서비스를 사회복지서비스와 취업지원서비스로 재분류하여 다음과 같이 본 연구의 가설을 설정하였다.

- 가설 1. 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
- 가설 2. 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 직업훈련서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.
- 가설 3. 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 및 직업훈련서비스 지원이 조건부수급자와 일반수급자의 탈수급에 미치는 영향이 상이할 것이다.

## 2. 변수

### 1) 종속변수 : 탈수급 여부

탈수급이란 공공부조인 기초생활보장제도의 수급권을 상실하였음을 의미한다. 한국은 가구규모별로 책정된 최저생계비 미만의 소득인정액(근로소득 및 재산의 소득환산액)을 가진 것으로 판명되고 생계를 지원해줄 부양의무자(직계 1촌 및 그 배우자)가 없거나 부양의무자의 부양능력이 낮다고 판단될 경우, 공공부조인 기초생활보장급여를 지원한다. 따라서, 행정적인 차원에서의 탈수급은 소득인정액이 최저생계비 이상이거나 부양의무자가 있는 것으로 확인되었을 경우에 발생하게 된다.

소득인정액이 최저생계비 이상인 것으로 확인되어 기초생활보장제도의 수급권을 상실하는 경우는 1) 근로소득의 증가와 재산의 증가 혹은 2) 은폐한 재산의 발견 등에 의한 소득환산액 증가로 크게 나누어볼 수 있다. 본 논문에서 논의하고자 하는 탈수급은 전자에 해당된다. 즉, 희망리본프로젝트에 참여한 기초생활보장 수급자가 희망리본프로젝트를 통하여 노동시장에 진출하여 얻은 소득에 의하여 소득인정액이 최저생계비를 상회함으로써 수급권을 상실하는 것을 의미한다.

희망리본프로젝트 참여를 통해 발생한 근로소득 증가에 따른 탈수급은 정책적 개입에 의해 발생한 결과를 보여주기 때문에 종속변수로 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 “탈수급 여부”를 종속변수로 상정하였고, 1) ‘탈수급’과 희망리본프로젝트에 참여했음에도 불구하고 여전히 기초생활보장급여를 지급받는 경우인 2) ‘수급’으로 구분하였다.

### 2) 독립변수 : 사회복지서비스 및 직업훈련서비스

본 연구의 독립변수는 희망리본프로젝트를 통하여 수급자에게 제공

되는 사회복지서비스와 직업훈련서비스이다. 정부는 ‘희망리본프로젝트지원시스템’이라는 전산망을 구축하여, 희망리본프로젝트 참여자에게 제공한 각종 서비스를 총 37개로 범주화하고, 각 참여자별로 어떤 서비스를 몇 번 지원 받았는가를 관리하고 있다. 본 연구에서는 18개의 사회복지서비스와 19개의 직업훈련서비스를 성격이 유사한 서비스별로 묶어서, 총 9개의 변수로 재설정하였다. 사회복지서비스는 기초지원서비스, 취업지원서비스, 생활지원서비스, 심리·정서지원서비스로 구분되며, 직업훈련서비스는 고숙련교육, 중간숙련교육, 저숙련교육, 취업준비교육, 기타로 구분된다.

#### (1) 사회복지서비스

희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스는 총 18개이며, 본 연구에서는 각 사회복지서비스별 특성에 따라 1) 기초지원서비스, 2) 취업지원서비스, 3) 생활지원서비스, 4) 심리·정서지원서비스로 분류하였다.

[표 7] 희망리본프로젝트의 정책적 지원 관련 변수1: 사회복지서비스

	변 수	정책적 지원의 종류
사회복지서비스	기초지원서비스	생계지원
		시설연계
		신용회복
		부채
	취업지원서비스	고용
		교육
		학습
		문화
		법률
		정보제공
	생활지원서비스	부양
		양육
		의료
		주거
	심리·정서지원서비스	가정불화
		심리정서상담
		정신건강 관련
		기타

기초지원서비스는 희망리본프로젝트의 참여자가 희망리본프로젝트를 통하여 일반 노동시장에 취업할 수 있도록 가장 기본적인 문제를 해결해주는 데에 초점을 맞춘 사회복지서비스에 해당된다. 생계지원, 시설연계, 신용회복, 부채를 기초지원서비스로 분류하였다. 취업지원서비스는 고용, 교육, 학습, 문화, 법률, 정보제공과 같이 취업에 필요한 기본적인 능력을 기르도록 지원해주고 정보를 제공해주는 서비스가 포함된다. 생활지원서비스는 부양, 양육, 의료, 주거와 같은 사회복지서비스로 구성된다. 끝으로, 심리·정서지원서비스에는 가정불화, 심리·정서상담, 정신건강 관련 서비스가 포함된다.



## (2) 직업훈련서비스

희망리본프로젝트를 통해 제공되는 직업훈련서비스는 총 19개이며, 본 연구에서는 각 직업훈련서비스별 특성에 따라 1) 고숙련교육, 2) 중간숙련교육, 3) 저숙련교육, 4) 취업준비교육, 5) 기타로 분류하였다.

[표 8] 희망리본프로젝트의 정책적 지원 관련 변수2: 직업훈련서비스

	변 수	정책적 지원의 종류
직업훈련서비스	고숙련교육	건축
		건축물관리
		경영·금융
		디자인
		자동차(특수기술)
		전산
	중간숙련교육	돌봄(요양, 산모)
		보건·의료
		보육·강사
		사회복지
		상담
	저숙련교육	공예
		요리
		운전
		이미용
		재봉·수선
	취업준비교육	취업준비교육
	기타	검사 및 해석(성격 및 직업흥미 검사 등)
		기타

고숙련교육에는 건축, 건축물관리, 경영·금융, 디자인, 자동차, 전산이 포함되며, 중간숙련교육에는 돌봄, 보건·의료, 보육·강사, 사회복지, 상담 등이 속하고, 저숙련교육에는 공예, 요리, 운전, 이미용, 재봉·수선이 포함

된다. 이처럼 취업에 필요한 기술을 교육하는 서비스 제공과는 별도로 취업준비교육과 성격 및 직업흥미 검사 등의 프로그램을 직업훈련서비스의 일환으로 제공하고 있다. 보건복지부는 고용노동부에서 수행하고 있는 자활사업인 취업성공패키지와 차별화를 위하여 사회복지서비스 지원과 함께 취업준비교육을 실시하고 있다.

취업준비교육은 취업 및 취업을 통한 탈수급에 대한 의지를 가질 수 있도록 지원하는 일종의 심리치료와 같은 형식으로 진행된다. 희망리본프로젝트에 참여하는 수급자는 대부분 어려운 가정형편, 복지의존 등으로 인하여 근로 의지뿐만 아니라 자발적으로 삶을 계획하고 추진할 수 있는 의지가 빈약한 경우가 대다수이다. 이에 착안하여, 보건복지부는 취업준비교육을 통하여 취업에 직접적으로 필요한 지식 및 기술 훈련 프로그램을 제공하기에 앞서 희망리본프로젝트 참여자들이 취업을 통한 자활의 의지를 가질 수 있도록 지원하고 있다.

### 3) 통제변수 : 사회인구학적 특성, 자활사업참여 변수, 고용특성 변수

본 연구의 통제변수는 사회인구학적 특성, 자활사업참여 변수, 고용특성 변수의 세 가지 범주로 구분된다. 자활사업 관련 선행연구에서는 주로 자활사업 참여자의 사회인구학적 특성과 탈수급의 상관관계 등을 파악하는 것이 주를 이루었지만, 본 연구의 목적은 사회인구학적 특성을 배제하고 자활사업을 통해서 제공되는 정책적 지원이 자활사업 참여자의 탈수급에 미치는 영향을 파악하는 것이므로 사회인구학적 특성을 통제변수로 설정하였다. 자활사업참여 변수와 고용특성 변수는 각 범주를 구성하고 있는 구체적인 변수를 정리하면서 설명하도록 하겠다.

## (1) 사회인구학적 특성

전술한 바와 같이, 본 연구의 목적은 희망리본프로젝트를 통해 제공하는 정책적 지원이 참여자의 탈수급에 미치는 영향을 파악하는 것이므로, 사회인구학적 특성을 통제변수로 상정하였다. 본 연구에서 사회인구학적 특성 변수로 설정한 변수들은 연령, 성별, 학력, 장애여부, 가구주여부, 가구규모, 지역 등 총 7개 변수이다.

가구규모를 제외한 6개의 변수는 모두 명목형이며, 지역 변수는 2011년을 기준으로 희망리본프로젝트가 실시되고 있는 경기, 부산, 인천, 전북, 대구, 광주, 강원 등 7개 지역으로 구분된다.

## (2) 자활사업참여 변수

자활사업참여 변수에 포함되는 변수는 근로능력 여부, 이전취업경력, 상담건수, 중도탈락 여부 등 총 4개이다.

근로능력 여부는 근로능력판정 결과 근로능력이 있는 것으로 판별된 조건부수급자와 근로능력이 없는 것으로 판별된 일반수급자로 구분된다. 이 중, 조건부수급자는 자활사업에 참여하는 것을 조건으로 생계급여를 지급받는 자활사업의 의무참여 대상이다. 일반수급자의 경우에는 근로능력이 없거나 미약한 것으로 판명되어 의무적으로 자활사업에 참여할 필요는 없으나, 본인의 자발적 의지에 의해 자활사업에 참여한 경우에 해당된다.

이전취업경력은 희망리본프로젝트를 통해 일자리를 갖기 전에 취업한 경력이 있을 경우, 어느 정도 지속적으로 일했는가를 알아볼 수 있는 지표로 월 단위로 기록되어 있다. 상담건수는 희망리본프로젝트에 참여하는 기간 동안에 몇 번이나 사회복지서비스 및 직업훈련서비스를 지원 받기 위하여 프로그램 제공자와 상담을 했는지 여부를 파악할 수 있는 지표

이다. 끝으로, 중도탈락 여부는 1년 동안 희망리본프로젝트에 참여하는 과정에서 참여자가 중도에 자활사업 참여를 중단하였는지 여부를 알 수 있는 변수이다.

### (3) 고용특성 변수

고용특성 변수는 희망리본프로젝트를 통하여 취업에 성공한 수급자들이 갖게 된 일자리의 특성을 파악할 수 있는 지표들로 구성되어 있다. 관련 변수는 고용형태, 종사상지위, 월평균급여, 취업소요기간, 취업업종 등 총 5개 이다.

고용형태는 미취업, 정규직, 비정규직으로 구분되며, 종사상 지위는 미취업, 상용직, 일용직, 임시직으로 구분된다. 고용형태와 종사상지위 변수를 통하여 수급자들이 희망리본프로젝트를 통하여 얻게 되는 직업의 안정성을 파악할 수 있을 것으로 기대된다. 월평균 급여는 원 단위로 관리되고 있으며, 취업소요기간은 희망리본프로젝트에 참여하여 취업되기까지 소요된 기간으로 월 단위로 관리되고 있다. 취업업종은 미취업을 포함하여 총 20개의 범주로 구분되어 관리되고 있다.

다음은 이상에서 언급한 종속변수, 독립변수, 통제변수를 정리한 자료이다.

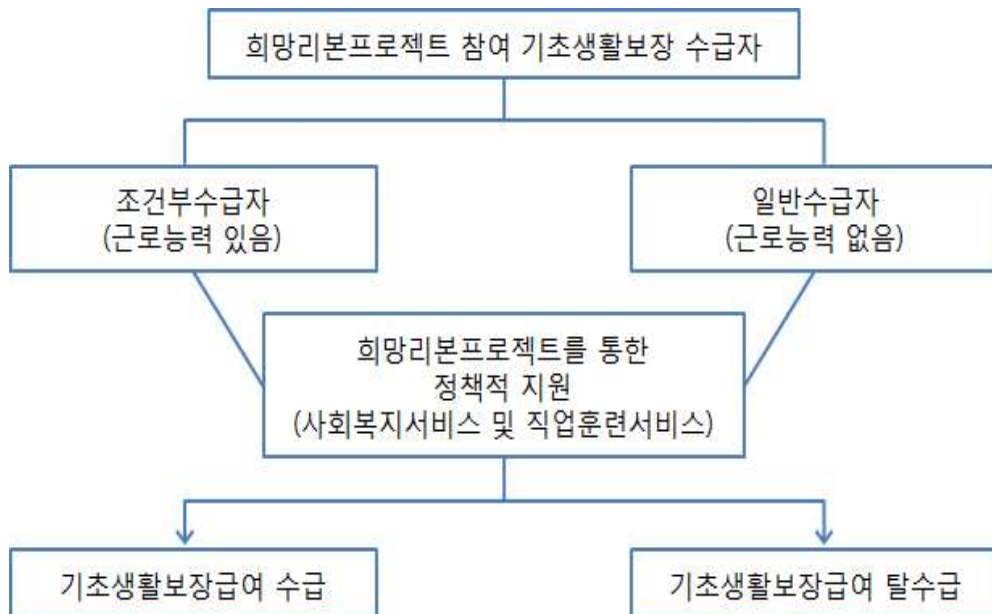
[표 9] 변수의 정의 및 측정

구분	변수명	조작적 정의	특성	
종속변수	탈수급 여부	1:수급, 2:탈수급	명목	
설명 변수	사회복지 서비스	기초지원서비스	생계지원, 시설연계, 신용회복, 부채	연속
		취업지원서비스	고용, 교육, 문화, 법률, 정보제공, 학습	연속
		생활지원서비스	부양, 양육, 의료, 주거	연속
		심리정서지원서비스	가정불화, 심리정서상담, 정신건강관련, 기타	연속
	직업훈련 서비스	고숙련교육	건축, 건축물관리, 경영·금융, 디자인, 자동차(특수기술), 전산	연속
		중간숙련교육	돌봄(요양, 산모), 보건·의료, 보육·강사, 사회복지, 상담	연속
		저숙련교육	공예, 요리, 운전, 이미용, 재봉·수선	연속
		취업준비교육	취업준비교육(심성, 근로육구고취)	연속
		기타	검사 및 해석(성격 및 직업흥미검사 등)	연속
	사회 인구학적 특성	연령	1:20세미만, 2:20대, 3:30대, 4:40대, 5:50대,6:60대 이상	명목
		성별	1:여, 2:남	명목
		학력	1:무학, 2:초등, 3:중학, 4:고등, 5:전문대, 6:4년제, 7:기타	명목
		장애	1:정상, 2:장애	명목
		가구주	1:아니오, 2:네	명목
		가구규모	가구원 수	연속
	자활사업 참여 변수	지역	1:경기, 2:부산, 3:인천, 4:전북, 5:대구, 6:광주, 7:강원	명목
		근로능력 여부	1:일반수급, 2:조건부수급	명목
		이전취업경력	희망리본프로젝트 참여 전 취업경력 개월 수	연속
		상담건수		연속
	고용특성 변수	중도탈락여부	1:탈락안함, 2:탈락	명목
		고용형태	1:미취업, 2:정규직, 3:비정규직	명목
		종사상지위	1:미취업, 2:상용직, 3:일용직, 4:임시직	명목
		월평균급여		연속
		취업소요기간		연속
		취업업종	1:미취업 2:가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가 소비·생산활동 3:건설업 4:공공행정, 국방 및 사회보장, 행정, 교육서비스업 5:광업 6:금융 및 보험업 7:기능원 및 관련 기능 종사자 8:농업, 임업 및 어업 9:도매 및 소매업 10:보건업 및 사회복지서비스업 11:부동산업 및 임대업 12:사업시설관리 및 사업지원서비스업 13:숙박 및 음식점업 14:예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업 15:운수업 16:전기, 가스, 증기 및 수도사업 17:전문, 과학 및 기술서비스업 18:제조업 19:하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업 20:협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	명목

### 3. 연구의 분석틀

앞에서 살펴본 본 논문의 연구문제 및 가설을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

[그림 2] 연구의 분석틀



## 제2절 분석모형 구성

### 1. 분석자료

본 연구는 2011년 한 해 동안 희망리본프로젝트에 참여한 수급자를 대상으로 수집한 자료를 통계적으로 분석하고자 한다. 보건복지부는 ‘희망리본프로젝트지원시스템’이라는 별도의 전산망을 구축하여, 희망리본프로젝트 참여자들에 대한 사회인구학적 특성 및 이들이 희망리본프로젝트를

통하여 제공받은 지원 등에 관한 정보를 관리하고 있다. 뿐만 아니라, 사회복지사나 상담사들이 상담기록을 줄글 형식으로 기록하여 ‘희망리본프로젝트지원시스템’에 등록하도록 하여, 사례관리 관련 질적 정보도 함께 관리하고 있다.

본 연구에서는 ‘희망리본프로젝트지원시스템’에 등재된 양적 자료 중 2011년 자료를 보건복지부에 정보공개 요청하였다. 2011년 단년도로 연구기간을 제한한 까닭은 2009년 도입된 희망리본프로젝트가 경기도 시범사업을 시작으로, 순차적으로 사업 대상 지역을 확대했기 때문이다. 이에 따라, 경기, 부산, 인천, 전북, 대구, 광주, 강원 등 7개 지역에 관한 정보를 분석하게 되었다.

보건복지부가 제출한 희망리본프로젝트 관련 통계 자료 중 본 연구를 수행하는 데에 필요한 데이터를 중심으로 데이터셋을 구축하였고, 앞서 제시한 [표 9]에서와 같이 통계분석이 가능하도록 데이터를 코딩하였다. 연령의 경우에는 각 참여자의 주민등록상의 연령을 통계자료로 관리하고 있었으나, 본 연구에서는 연령대로 구분하여 범주화하였다.

## 2. 분석방법

### 1) 로지스틱 회귀분석(Logistic Regression)

본 연구는 로지스틱 회귀분석 방법으로 희망프로젝트 관련 자료를 분석하였다. 로지스틱 회귀모형은 분포형태가 비선형의 로지스틱 형태를 취하는 단순 비선형 회귀분석이다. 이러한 분포형태는 종속변수가 범주형 변수이기 때문에 선형회귀분석의 몇 가지 가정을 위반한다. 즉, 일반 최소자승 회귀분석(OLS: Ordinary Least Square Regression Analysis)은 종속변수가 범주형 변수일 때 최적의 추정값(BLUE: Best Linear Unbiased

Estimates)을 산출하지 못한다. 반면, 로지스틱 회귀분석 모형은 종속변수가 이산변수인 경우, 각 범주로 승산비(odds ratio)에 미치는 독립변수들의 효과계수를 하나의 모형에서 추정할 수 있다는 장점을 지닌다.

이항로짓분석(Binary Logit Regression Model)은 가장 단순한 형태의 로지스틱 회귀모형이다. 종속변수가 이항(binary)인 경우에 사용되며, 이항변수는 통계학적으로 배반사건(Mutually Exclusive Event)이며, 확률적 선택 하에 놓인 경우에 사용할 수 있다. 즉, 하나의 사건이 발생하는 경우와 그렇지 않은 경우라는 두 개의 선택범주만 존재할 때 사용한다(Halcoussis, 2007).

본 연구에서는 이항로짓모형을 사용하였다. 로짓모형을 사용한 이유는 앞서 언급하였듯 탈수급여부를 종속변수로 설정하였기 때문이다. 본 연구의 종속변수는 희망리본프로젝트 참여 수급자들의 탈수급 여부이다. 본 연구의 종속변수는 수급-탈수급의 이항이며, 통계학적으로 배반사건이다.

## 2) 상호작용효과(Interaction Effect)

통계학에서의 상호작용효과는 두 가지 이상의 변수에 대해 각각의 기준을 조합하였을 때, 그들이 상호 간에 어떤 효과를 나타내는 상태를 뜻한다. 즉, 하나의 종속변수에 대한 두 독립변수의 결합효과라고 할 수 있다(Halcoussis, 2007).

예를 들어, 부모의 관심도와 학습 흥미도에 따른 아동의 읽기능력 차이를 비교할 경우, 부모의 관심도와 학습 흥미도라는 변인의 효과를 따로 분리시켜 각각 아동의 읽기능력에 미치는 주효과를 분석할 수 있을 뿐 아니라, 이러한 두 독립변인들의 상호 조합에 따라 다른 효과를 얻게 될 수 있다는 가설을 세울 수도 있다. 즉, 아동의 읽기능력은 부모의 관심도에 따라 일정한 수준까지는 직선적인 관계를 보이다가 그 수준이 넘어가면 읽



기능력은 더 이상 증가하지 않지만, 학습 흥미도의 높고 낮음에 1:미취업 2:가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가 소비·생산활동 3:건설업 4:공공행정, 국방 및 사회보장, 행정, 교육서비스업 5:광업 6:금융 및 보험업 7:기능원 및 관련 기능 종사자 8:농업, 임업 및 어업 9:도매 및 소매업 10:보건업 및 사회복지서비스업 11:부동산업 및 임대업 12:사업시설관리 및 사업지원서비스업 13:숙박 및 음식점업 14:예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업 15:운수업 16:전기, 가스, 증기 및 수도사업 17:전문, 과학 및 기술서비스업 18:제조업 19:하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업 20:협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업 따라 그 관계에 차이가 있다는 결과가 나왔다면, 부모의 관심도에 따라 아동의 학습 흥미도는 아동의 읽기능력에 영향을 미친다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 근로능력 정도와 사회복지서비스, 직업훈련서비스의 상호작용효과를 분석하였다. 이는 일반수급자와 조건부수급자에 대한 사회복지서비스 및 직업훈련서비스의 효용의 정도가 상이하고, 이에 따라 두 집단 간 탈수급에 차이가 있는가를 살펴보기 위한 것이다.

### 3. 분석모형

앞에서 설명한 변수들을 바탕으로 1) 희망리본프로젝트를 통하여 제공되는 각종 서비스 중 어떠한 종류의 서비스가 기초생활보장 대상자의 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는가를 파악하고, 2) 희망리본프로젝트에 참여하는 기초생활보장 수급자의 근로능력에 따라 각종 서비스의 도움을 받아 탈수급에 이르는 데에 차이가 있는가를 살펴보기 위해서 설정한 분석 모형은 다음과 같다.

---

### 〈 분석모형 〉

---

모형1. 사회복지서비스 및 직업훈련서비스의 지원은 수급자의 탈수급에 영향을 미치는가?

$$Y(\text{탈수급 여부}) = X1(\text{사회복지서비스}) + X2(\text{직업훈련서비스}) + X3(\text{근로능력 정도 더미}) + X4(\text{수급자의 특성: 통제변수}) + A(\text{오차항})$$

모형2. 조건부수급자와 일반수급자 집단의 탈수급에 대한 사회복지서비스 및 직업훈련서비스 지원의 영향을 상이한가?

$$Y(\text{탈수급 여부}) = X1(\text{사회복지서비스}) + X2(\text{직업훈련서비스}) + X3(\text{근로능력 정도 더미}) + X4(\text{수급자의 특성: 통제변수}) + X1 * X3 + X2 * X3 + A(\text{오차항})$$

---

분석모형에서 X4는 사회인구학적 특성, 자활사업 참여 변수, 고용 특성 변수와 같은 통제변수이다. 구체적으로는, 연령, 성별, 학력, 장애, 가구주, 가구규모, 지역, 근로능력 여부, 이전 취업경력, 상담건수, 중도탈락 여부, 고용형태, 종사상지위, 월평균 급여, 취업소요기간, 취업업종 등이 X4에 포함된다.

## 제4장 분석결과

### 제1절 기술통계 분석

2011년 한 해 동안 희망리본프로젝트에 참여한 기초생활보장 수급자 3,359명(일반수급: 1,765명, 조건부수급: 1,594명)에 대하여, 1) 사회인구학적 특성, 2) 자활사업참여 변수, 3) 고용특성 변수, 4) 정책적 지원(사회복지서비스 및 직업훈련서비스)에 대한 기술적 통계를 살펴보았다. 기술통계 분석 결과는 각 변수를 희망리본프로젝트 참여 이후 기초생활보장급여 수급 여부(수급과 탈수급)로 구분하여 정리하였다.

#### 1. 사회인구학적 특성

사회인구학적 특성에 포함되는 변수는 연령, 성별, 학력, 장애, 가구주, 가구규모, 지역 등 총 7개이다. 가구규모를 제외하고는 모두 범주형 변수로 구성되어 있다. 명목형 변수에 대해서는 변수별로 수급과 탈수급으로 나누어 빈도와 비율을 제시함과 동시에, 희망리본프로젝트 참여 수급자 전체의 빈도와 비율도 함께 제시하였다. 범주형 변수도 역시 수급과 탈수급, 전체로 나누어 평균과 표준편차를 제시하였다.

먼저, 2011년 희망리본프로젝트에 참여한 전체 수급자의 연령을 살펴보면, 40대가 40.4%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 이어서, 50대가 20.7%, 20대가 20.3%를 기록하였다. 수급과 탈수급 집단으로 나누어 분석한 결과도 이와 유사한 경향을 보였다. 수급과 탈수급 집단 모두 40대가 각각 40.3%, 40.9%로 가장 높은 비중을 차지하였다. 50대와 20대의 분포도 수급 집단 20.5%, 20.1%, 비수급 집단 21.2%, 21.1%로 나타나 전체적인 분

포와 유사했다.

둘째, 희망리본프로젝트 참여 수급자의 성별 분포는 여성이 63.6%, 남성이 31.4%로 여성의 수가 남성의 2배를 상회하는 수준으로 나타났다. 수급 집단과 탈수급 집단의 경우 각각 여성 68.1%, 70.5%, 남성 31.9%, 29.5%로, 여성의 비율이 높았다.

셋째, 학력 분포를 살펴본 결과, 고등학교 졸업이 59.6%로 가장 높았고, 중학교 졸업 15.4%, 전문대 졸업이 9.1% 순으로 나타났다. 수급 집단과 탈수급 집단 모두 이와 유사한 학력 분포를 보였으나, 탈수급 집단(고등학교 졸업 61.4%, 중학교 졸업 12.7%, 전문대 졸업 11.1%)이 수급 집단(고등학교 졸업 59.1%, 중학교 졸업 16.1%, 전문대 졸업 8.5%)에 비하여 고등학교, 전문대, 4년제 대학 졸업 학력자의 비율이 더 높게 나타난 것으로 분석되었다.

[표 10] 사회인구학적 특성

(단위: 명, %)

구 분		수 급		탈수급		전 체	
		빈 도	비 율	빈 도	비 율	빈 도	비 율
연 령	20세 미만	28	1.0	4	0.6	32	1.0
	20대	539	20.1	143	21.1	682	20.3
	30대	413	15.4	96	14.2	509	15.2
	40대	1,081	40.3	277	40.9	1,358	40.4
	50대	550	20.5	144	21.2	694	20.7
	60대	70	2.6	14	2.1	84	2.5
성 별	여성	1,826	68.1	478	70.5	2,304	68.6
	남성	855	31.9	200	29.5	1,055	31.4
학 력	무학	37	1.4	6	0.9	43	1.3
	초등학교	171	6.4	25	3.7	196	5.8
	중학교	432	16.1	86	12.7	518	15.4
	고등학교	1,585	59.1	416	61.4	2,001	59.6
	전문대	229	8.5	75	11.1	304	9.1
	4년제 대학	212	7.9	68	10.0	280	8.3
	기타	15	0.6	2	0.3	17	0.5
장 애	장애	177	6.6	28	4.1	205	6.1
	비장애	2,504	93.4	650	95.9	3,154	93.9
가구주	가구주	2,515	93.8	658	97.1	3,173	94.5
	비가구주	169	6.3	20	2.9	189	5.6
가구규모	평균	2.88		2.91		2.89	
	표준편차	1.302		1.196		1.281	
지 역	경기	614	22.9	121	17.8	735	21.9
	부산	782	29.2	130	19.2	912	27.2
	인천	389	14.5	89	13.1	478	14.2
	전북	260	9.7	211	31.1	471	14.0
	대구	244	9.1	50	7.4	294	8.8
	광주	143	5.3	66	9.7	209	6.2
	강원	249	9.3	11	1.6	260	7.7

넷째, 93.9%의 희망리본프로젝트 참여 수급자가 비장애인인 것으로 나타났다. 이러한 경향은 수급 집단(비장애인 93.4%)과 탈수급 집단(비장애인 95.9%)에서 모두 공통적으로 나타났다.

다섯째, 가구주 여부와 가구규모를 살펴보면, 94.5%의 참여자가 가구주인 것으로 확인되었고, 평균 가구원 수는 2.89명(가구주 포함)으로 나타났다. 수급 집단의 경우, 참여자의 93.8%가 가구주이며 평균 가구원 수는 2.88명, 탈수급 집단의 경우, 참여자의 97.1%가 가구주이며 평균 가구원 수는 2.91명으로 확인되었다.

끝으로, 희망리본프로젝트 참여 수급자들의 거주 분포를 살펴보면, 부산 지역 거주자가 전체의 27.2%로 가장 많았고, 경기 지역 거주자가 21.9%, 인천 지역 거주자가 14.2%인 것으로 나타났다. 수급 집단의 경우에는 참여자의 부산 29.2%, 경기 22.9%, 인천 14.5%로 전체 참여 수급자의 분포와 유사한 경향을 보였다. 그러나 탈수급 집단의 경우에는 전주 31.1%, 부산 19.2%, 경기 17.8%로, 전주 지역 거주 수급자의 탈수급 비율이 높은 것으로 나타났다.

## 2. 자활사업 참여 변수

자활사업 참여 변수에는 근로능력 여부, 이전취업경력, 상담건수, 중도탈락 여부 등 총 4개 변수가 포함된다. 근로능력 여부와 중도탈락 여부는 명목형 변수이고, 이전취업경력과 상담건수는 연속형 변수이다.

[표 11] 자활사업 참여 변수

(단위: 명, 개월, 회, %)

항 목		수 급		탈수급		전 체	
		빈 도	비 율	빈 도	비 율	빈 도	비 율
근로능력 유무	일반수급자	1,421	53.0	344	50.7	1,765	52.5
	조건부수급자	1,260	47.0	334	49.3	1,594	47.5
이전	평균	8.91		8.62		8.85	
취업경력	표준편차	25.771		20.058		24.722	
상담건수	평균	51.99		54.51		52.50	
	표준편차	27.160		23.290		26.441	
중도탈락	지속	2,217	82.7	623	91.9	2,840	84.5
여부	중도탈락	464	17.3	55	8.1	519	15.5

첫째, 근로능력 유무는 기초생활보장제도 수급자를 대상으로 근로능력 평가를 실시한 결과이다. 즉, 기초생활보장제도 수급자 중 근로능력이 있는 것으로 판명된 수급자는 조건부수급자가 되어 반드시 자활사업에 참여하여야 하며, 근로능력이 없는 것으로 판명된 일반수급자는 자활사업 참여의 의무가 부과되지 않는다. 본 연구의 대상인 희망리본프로젝트 참여 수급자 중 47.5%는 공공부조를 지급 받는 대가로 반드시 자활사업에 참여해야 하는 조건부수급자이며, 52.5%는 자발적으로 희망리본프로젝트에 참여한 일반수급자인 것으로 확인되었다. 수급 집단은 일반수급자 53.0%, 조건부수급자 47.0%로 구성되며, 탈수급 집단의 경우에는 일반수급자 50.7%, 조건부수급자 49.3%로 구성된 것으로 분석되었다.

둘째, 희망리본프로젝트 참여 직전의 취업경력을 살펴본 결과, 참여자들은 평균 8.85개월 동안 취업 상태를 유지했던 것으로 나타났다. 수급 집단의 평균 이전취업경력은 8.91개월, 탈수급 집단의 평균 이전취업경력은 8.62개월로 분석되었다.

셋째, 희망리본프로젝트에 참여하는 기간 동안 평균 상담건수는 수급자 전체 평균 52.50회, 수급 집단의 평균 상담건수는 51.99회, 탈수급 집

단의 평균 상담건수는 54.51회인 것으로 나타났다.

넷째, 희망리본프로젝트 참여 중 중도탈락 여부를 확인해본 결과, 참여 수급자 중 15.5%, 수급 집단 중 17.3%, 탈수급 집단 중 8.1%가 중도탈락 경험이 있는 것으로 분석되었다.

### 3. 고용 특성 변수

고용 특성 관련 변수는 희망리본프로젝트를 통하여 취업을 성과를 보여주는 변수들로서, 고용형태, 종사상지위, 월평균급여, 취업소요기간, 취업업종 등 5개 변수가 포함된다.



[표 12] 고용 특성 변수

(단위: 명, 원, 개월, %)

항 목		수 급		탈수급		전 체	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
고용 형태	미취업	1,252	46.7	9	1.3	1,261	37.5
	정규직	444	16.6	256	37.8	700	20.8
	비정규직	985	36.7	413	60.9	1,398	41.6
종사상 지위	미취업	1,252	46.7	9	1.3	1,261	37.5
	상용직	1,223	45.6	601	88.6	1,824	54.3
	일용직	100	3.7	37	5.5	137	4.1
	임시직	106	4.0	31	4.6	137	4.1
월평균 급여	평균	608,130.39		1,189,361		725,503.80	
	표준편차	668,067.7		289,614.3		653,914.0	
취업 소요기간	평균	2.997		3.835		3.166	
	표준편차	3.6120		2.9077		3.4971	
취업 업종	미취업	1,252	46.7	9	1.3	1,261	37.5
	가구내 고용활동 및 자가소비 생산활동	4	0.1	1	0.1	5	0.1
	건설업	34	1.3	23	3.4	57	1.7
	공공행정 국방 및 사회보장행정 교육 서비스업	67	2.5	37	5.5	104	3.1
	광업	0	0.0	1	0.1	1	0.0
	금융 및 보험업	36	1.3	13	1.9	49	1.5
	기능원 및 관련 기능 종사자	1	0.0	0	0.0	1	0.0
	농업, 임업 및 어업	8	0.3	4	0.6	12	0.4
	도매 및 소매업	212	7.9	100	14.7	312	9.3
	보건업 및 사회복지서비스업	138	5.1	74	10.9	212	6.3
	부동산업 및 임대업	20	0.7	9	1.3	29	0.9
	사업시설관리 및 사업지원서비스업	197	7.3	61	9.0	258	7.7
	숙박 및 음식점업	173	6.5	90	13.3	263	7.8
	예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	47	1.8	25	3.7	72	2.1
	운수업	28	1.0	14	2.1	42	1.3
	전기, 가스, 증기 및 수도 사업	17	0.6	8	1.2	25	0.7
	전문, 과학 및 기술 서비스업	31	1.2	18	2.7	49	1.5
	제조업	347	12.9	146	21.5	493	14.7
	하수 및 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	22	0.8	13	1.9	35	1.0
	협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	46	1.7	33	4.9	79	2.4

먼저, 고용형태를 살펴보면, 희망리본프로젝트 참여 수급자 중 37.5%가 취업에 성공하지 못한 것으로 분석되었다. 취업에 성공했을 경우에는 20.8%가 정규직, 41.6%가 비정규직으로 취업된 것으로 나타났다. 수급 집단의 경우에는 미취업 수급자 수가 46.7%로 전체의 평균보다 높았으며, 정규직 16.6%, 비정규직 36.7%로 분석되었다. 탈수급 집단의 경우에는 미취업 수급자 수가 1.3%로 낮았으며, 정규직 37.8%, 비정규직 60.9%의 분포를 보였다.

둘째, 희망리본프로젝트 참여 수급자의 종사상지위는 37.5% 미취업, 54.3% 상용직, 4.1% 일용직, 4.1% 임시직의 분포를 보였다. 수급 집단의 경우에는 미취업 46.7%, 상용직 45.6%, 일용직 3.7%, 임시직 4.0%의 분포를 보였으며, 탈수급 집단은 미취업 1.3%, 상용직 88.6%, 일용직 5.5%, 임시직 4.6%의 분포를 보였다.

셋째, 월평균 급여액을 살펴보면, 희망리본프로젝트 참여 수급자 전체 평균은 72만 5,504원이고, 수급 집단은 60만 8,130원, 탈수급 집단은 118만 9,361원으로 분석되었다. 탈수급 집단의 월평균 급여가 수급 집단 보다 58만 1,231원 높았고, 전체 평균 월급여액 보다 46만 3,857원 높은 것으로 나타났다.

넷째, 희망리본프로젝트 참여 수급자의 평균 취업 소요기간은 3.2개월이었고, 수급 집단의 경우 3.0개월, 탈수급 집단의 경우 3.8개월로 나타났다. 탈수급 집단의 취업 소요기간이 수급 집단보다는 0.8개월, 전체 평균 보다는 0.2개월 더 긴 것으로 나타났다.

끝으로, 취업업종을 살펴보면, 전체 희망리본프로젝트 참여 수급자의 14.7%가 제조업에 취업한 것으로 나타났고, 9.3% 도매 및 소매업, 7.8% 숙박 및 음식점업, 7.7% 사업시설관리 및 사업지원서비스업 순으로 비율이 높게 나타났다. 수급집단과 탈수급집단의 취업업종 분포도 이와 유사한 경

향을 나타냈다. 수급집단의 경우 12.9% 제조업, 7.9% 도매 및 소매업, 6.5% 숙박 및 음식점업의 순으로 파악되었고, 비수급집단의 경우 21.5% 제조업, 14.7% 도매 및 소매업, 13.3% 숙박 및 음식점업의 순으로 분석되었다.

#### 4. 정책적 지원 변수

희망리본프로젝트를 통해 기초생활보장제도 수급자에게 제공되는 정책적 지원은 사회복지서비스와 직업훈련서비스의 두 가지로 구분된다. 사회복지서비스는 기초생활보장 수급자에게 제공되는 각종 사회복지 급여 및 서비스 외에 희망리본프로젝트를 통하여 추가적으로 지원된 사회복지 서비스를 의미하여, 이는 다시 기초지원서비스, 취업지원서비스, 생활지원서비스, 심리·정서지원서비스의 4개 항목으로 범주화된다. 직업훈련서비스는 희망리본프로젝트 참여 수급자의 취업을 지원하기 위하여 취업에 필요한 기술 및 지식 습득을 지원하는 프로그램으로서, 프로그램을 통해 익힌 기술을 수준별로 고숙련교육, 중간숙련교육, 저숙련교육, 취업준비교육, 심리상담 등이 포함되는 기타의 5개 범주로 나누어 분석하였다.

##### 1) 사회복지서비스

희망리본프로젝트 참여 수급자의 사회복지서비스 수혜 현황을 분석한 결과, 고용, 교육, 문화, 법률, 정보제공, 학습과 같은 취업지원서비스를 지원 받은 횟수가 평균 1.84회로 가장 많은 것으로 나타났다. 이어서, 심리·정서지원서비스 0.39회, 생활지원서비스 0.33회, 기초지원서비스 0.28회의 순으로 분석되었다.

수급 집단의 경우에도 이와 유사한 경향이 발견되었다. 취업지원 서

비스 1.62회, 심리·정서지원서비스 0.34회, 생활지원서비스 0.30회, 기초지원서비스 0.23회로 파악되었다. 탈수급 집단은 취업지원서비스 2.74회, 심리·정서지원서비스 0.60회, 생활지원서비스 0.50회, 생활지원서비스 0.46회로 나타나, 수급 집단에 비해 좀 더 높은 빈도의 사회복지서비스를 지원받았음을 알 수 있다.

[표 13] 사회복지서비스

(단위 : 회)

항 목		수 급	탈수급	전 체
기초지원서비스	평균	0.23	0.50	0.28
	표준편차	0.626	0.984	0.721
취업지원서비스	평균	1.62	2.74	1.84
	표준편차	3.112	5.204	3.659
생활지원서비스	평균	0.30	0.46	0.33
	표준편차	1.089	1.259	1.127
심리정서지원서비스	평균	0.34	0.60	0.39
	표준편차	0.849	1.186	0.932

## 2) 직업훈련서비스

희망리본프로젝트 참여 수급자의 직업훈련서비스 수혜 현황을 분석한 결과, 취업준비교육이 1.76회로 가장 높은 빈도를 기록하였다. 취업준비교육은 일종의 심리치료 프로그램으로 희망리본프로젝트에 참여하는 수급자들이 근로의지를 갖고 노동시장에 참여할 수 있도록 역량강화에 역점을 둔 프로그램이다. 이어서, 성격 및 직업흥미 검사 등과 같은 기타 서비스의 이용 빈도가 0.29회로 높았고, 고숙련교육 0.22회, 중간숙련교육 0.15회, 저숙련교육 0.05회로 나타났다.

수급집단의 직업훈련서비스 수혜 현황은 취업준비교육 1.63회, 기타 0.29회, 고숙련교육 0.24회, 중간숙련교육 0.15회, 저숙련교육 0.06회로, 전

체 평균과 유사한 경향을 보였다. 탈수급 집단의 경우에도 취업준비교육(2.27회)과 기타(0.30회) 직업훈련서비스를 지원 받은 횟수가 높은 것으로는 나타났으나, 고숙련교육(0.16회) 보다는 중간숙련교육(0.17회)의 수혜 빈도가 높은 것이 수급집단 및 전체 수급자 평균과의 차이점이라고 볼 수 있다.

[표 14] 직업훈련서비스

(단위 : 회)

항 목		수 급	탈수급	전 체
고숙련교육	평균	0.24	0.16	0.22
	표준편차	0.555	0.443	0.535
중간숙련교육	평균	0.15	0.17	0.15
	표준편차	0.508	0.644	0.539
저숙련교육	평균	0.06	0.02	0.05
	표준편차	0.281	0.152	0.261
취업준비교육	평균	1.63	2.27	1.76
	표준편차	2.825	3.981	3.103
기타	평균	0.29	0.30	0.29
	표준편차	0.600	0.590	0.598

## 제2절 로지스틱 회귀분석

기초생활보장 수급자의 자활사업 참여를 통한 탈수급 결정요인을 파악하기 위하여, 3개의 분석모형(모형1, 모형2, 모형3)에 대한 통계분석 결과를 제시하고자 한다. 앞에서 세운 가설을 바탕으로, 우선 사회인구학적 특성, 자활사업참여 변수, 고용특성 변수 등의 통제변수의 영향력을 분석(모형 1)하였다. 이어서, 정책적 지원의 효과성을 분석하여 위하여 <모형 1>에 사회복지서비스와 직업훈련서비스 관련 변수를 추가하여 분석(모형 2)하였다. 끝으로, 근로능력평가 결과에 따라 근로능력 유무가 결정된 조건

부수급자와 일반수급자 간 탈수급 결정요인에 차이가 있는지 여부를 확인하기 위하여, 근로능력 유무 변수와 사회복지서비스 및 직업훈련서비스 관련 변수의 상호작용 효과를 분석(모형 3)하였다.

모형별 설명변수의 상관관계 분석 결과, 상관관계가 0.70 미만으로 파악되어 설명변수들 간의 다중공선성 문제는 우려되지 않는 것으로 나타났다. 각 모형의 Log Likelihood 값의 변화와 카이제곱 증가량을 비교하면, <모형 1>에서 <모형 3>으로 갈수록 Log Likelihood 값이 증가하고 카이제곱 값도 증가하는 것으로 나타나, 3개의 모형 중 <모형 3>의 적합도가 가장 높은 것으로 판단된다.

[표 15] 이항 로지스틱 회귀분석 결과

구 분		모형1	모형2	모형3
사회인구학적 특성	가구규모	-0.21066*** (0.052904)	-0.22705*** (0.054174)	-0.22596*** (0.054793)
	연령, 성별, 학력, 장애, 가구주, 지역 더미변수 포함			
자활사업 참여 관련 변수	이전 취업경력	-0.00405 (0.002734)	-0.00391 (0.002743)	-0.00396 (0.002747)
	상담건수	0.007562** (0.003289)	0.006843** (0.003484)	0.007415** (0.003518)
	근로능력 유무, 중도탈락 여부 더미변수 포함			
고용 특성 관련 변수	월평균 급여	7.11E-07*** (2.15E-07)	6.82E-07*** (2.17E-07)	6.34E-07*** (2.17E-07)
	취업 소요기간	-0.29371*** (0.02253)	-0.29772*** (0.023186)	-0.30147*** (0.023437)
	고용형태, 종사상지위, 취업업종 더미변수 포함			
사회복지서비스	기초지원서비스	—	0.252287*** (0.089291)	0.225795* (0.116379)
	취업지원서비스	—	0.058163** (0.025054)	0.025612 (0.034677)
	생활지원서비스	—	-0.02078 (0.085658)	0.032843 (0.104596)

구 분		모형1	모형2	모형3
사회인구학적 특성	가구규모	-0.21066*** (0.052904)	-0.22705*** (0.054174)	-0.22596*** (0.054793)
	연령, 성별, 학력, 장애, 가구주, 지역 더미변수 포함			
직업훈련서비스	심리·정서지원 서비스	—	0.184886*** (0.059386)	0.363654*** (0.096904)
	고숙련교육	—	0.120185 (0.126742)	-0.04399 (0.190885)
	중간숙련교육	—	-0.04956 (0.137233)	0.14629 (0.198775)
	저숙련교육	—	-0.52958 (0.332038)	0.338039 (0.615957)
	취업준비교육	—	0.011017 (0.029765)	0.01416 (0.042677)
	기타	—	-0.35531*** (0.123978)	-0.35526* (0.184482)
기초지원서비스×근로능력 유무		—	—	0.074644 (0.176359)
취업지원서비스×근로능력 유무		—	—	0.07347 (0.047627)
생활지원서비스×근로능력 유무		—	—	-0.16112 (0.158091)
심리·정서지원서비스×근로능력 유무		—	—	-0.30097** (0.118522)
고숙련교육×근로능력 유무		—	—	0.302532 (0.250533)
중간숙련교육×근로능력 유무		—	—	-0.43972 (0.282888)
저숙련교육×근로능력 유무		—	—	-1.2716* (0.757613)
취업준비교육×근로능력 유무		—	—	0.003664 (0.053794)
기타×근로능력 유무		—	—	-0.03549 (0.240052)

구 분		모형1	모형2	모형3
사회인구학적 특성	가구규모	-0.21066*** (0.052904)	-0.22705*** (0.054174)	-0.22596*** (0.054793)
	연령, 성별, 학력, 장애, 가구주, 지역 더미변수 포함			
상수		-0.76926 (1.787544)	-5.12878 (2.018928)	-4.18217 (1.826295)
Log Likelihood		-888.216	-862.919	-845.253
카이제곱		1598.74	1649.33	1666.66
자유도		49	58	67
Pseudo-R <sup>2</sup> (Cox and Snell)		0.4737	0.4887	0.4938

주: 1. \* p <.10, \*\* p <.05, \*\*\* p <.01

2. 각 변수의 Parameter Estimate 값임.

3. ( ) 안의 값은 표준오차임.

## 1) 전체 희망리본프로젝트 참여 수급자의 탈수급 결정요인

<모형 1>은 사회인구학적 특성, 자활사업 참여 변수, 고용 특성 변수 등을 반영하였고, <모형 2>는 <모형 1>에 독립변수인 사회복지서비스와 직업훈련서비스 관련 변수를 추가로 반영한 것이다.

수급자의 자활사업을 통한 탈수급에 영향을 미치는 변수는 가구규모, 상담건수, 월평균급여, 취업소요기간, 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스 등의 사회복지서비스, 성격 및 직업흥미 검사 등 기타 직업훈련서비스 등 8개이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

우선, 사회인구학적 특성을 살펴보면, 가구규모가 작을수록 탈수급할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 경제적 자원을 공유해야 하는 가구의 수가 적을수록 자활사업 참여를 통하여 발생한 근로소득을 기반으로 기초생활보장제도로부터 벗어날 확률이 높다는 것을 의미한다. 자활사업 참여 관련 변수를 살펴보면, 상담을 받는 빈도가 높을수록 탈수급할 확률이 높은 것으로 나타났다.



다음으로, 자활사업 참여를 통하여 얻은 일자리 관련 고용 특성 변수는 모두 탈수급에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 월평균 급여가 높고, 취업소요기간이 짧을수록 탈수급할 확률이 높은 것으로 분석되었다. 월평균 급여가 높을수록 수급자의 탈수급 확률이 높아진다는 결과는 자활사업 참여를 통해 발생한 근로소득으로 인하여 가처분 소득이 늘어날수록 기초생활보장제도로부터 벗어날 확률이 높아진다는 것을 의미한다. 한편, 취업소요기간이 짧을수록 탈수급할 확률이 높아진다는 결과는 다양한 해석의 여지를 갖는다. 먼저, 단기간 내에 취업에 성공할 수 있을 정도로 육체적·심리적으로 건강하고, 별도의 직업훈련이 불필요할 정도로 취업에 필요한 지식 및 기술을 갖추고 있는 수급자가 탈수급에 성공할 확률이 높음을 방증하는 결과일 수 있다. 또는, 비교적 장기간이 소요되는 고숙련 직업훈련을 통하여 관련 업종에 취업하는 것보다는 단순노동이라 할지라도 단기간 안에 취업하여 근로소득을 얻는 것이 탈수급에 유리하다는 것을 보여주는 결과일 수도 있다.

끝으로 정책적 지원의 효과성을 보여주는 사회복지서비스와 직업훈련서비스 관련 변수를 살펴보면, 직업훈련서비스 보다는 사회복지서비스를 지원받는 것이 탈수급할 확률이 높은 것으로 나타났다. 사회복지서비스의 경우에는 총 4개의 변수 중 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스 등 3개의 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었지만, 직업훈련서비스는 총 5개의 변수 중 성격 및 직업흥미 검사 등을 제공하는 기타 프로그램 변수만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

독립변수인 정책적 지원의 효과성을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 사회복지서비스 중 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스는 모두 탈수급 여부와 통계적으로 양의 상관관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 좀 더 많은 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스를

이용할수록 탈수급할 확률이 높아진다는 것을 의미한다. 이는 부양, 양육, 의료, 주거와 같은 생활지원서비스보다는 신용회복, 부채 관련 지원과 취업에 필요한 각종 정보 제공, 심리·정서상담 등이 수급자에게 좀 더 유용할 수 있음을 의미한다. 취업지원서비스 중에서는 성격 및 직업흥미 검사가 포함된 기타 서비스만이 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었고, 탈수급 여부와는 음의 상관관계에 있는 것으로 나타났다. 부연하면, 좀 더 많은 성격 및 직업흥미 검사를 받을수록 탈수급 확률은 낮아지는 것으로 볼 수 있다.

## 2) 희망리본프로젝트 참여 일반수급자와 조건부수급자의 탈수급 결정요인 비교

<모형 3>은 사회인구학적 특성, 자활사업참여 변수, 고용특성 변수와 독립변수인 사회복지서비스 및 직업훈련서비스 관련 변수뿐만 아니라, 근로능력 유무와 사회복지서비스 및 직업훈련서비스의 상호작용 변수를 반영하여 분석한 것이다. 이와 같은 분석을 통하여, 조건부수급자 집단과 일반수급자 집단 각각의 탈수급에 개별적인 사회복지 및 직업훈련서비스가 미치는 영향력이 상이한가를 파악할 수 있다.

<모형 3>의 통계분석 결과, 가구규모와 상담건수, 월평균급여, 취업 소요기간의 3개 변수는 이전의 분석에서와 같은 결과를 보였다. 즉, 가구규모가 작을수록, 상담을 자주 받을수록, 월평균급여가 높을수록, 취업 소요기간이 짧을수록 수급자의 탈수급 확률은 높다는 것을 의미한다.

한편, 독립변수인 정책적 지원의 영향은 이전의 분석과는 다소 상이한 양상을 보였다. 사회복지서비스 중 취업지원서비스가 통계적으로 유의미한 것으로 나타난 이전의 분석과는 상이한 것이다. 그러나 <모형 3>에 포함된 사회복지서비스 및 직업훈련서비스의 분석 결과는 정책적 지원과

근로능력 유무와의 상호작용 효과 분석과 필연적으로 다중공선성을 야기하기 때문에 통상적으로 별도의 해석을 요하지 않는다.

끝으로 근로능력 유무와 각종 정책적 지원의 상호작용 효과를 살펴본 결과, 심리·정서지원서비스와 저숙련교육을 제외하고는 일반수급자와 조건부수급자 사이의 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉, 조건부수급자의 경우에는 일반수급자 보다 심리·정서지원서비스와 저숙련교육을 적게 이용할수록 탈수급 확률이 높은 것으로 분석되었다. 그 외의 변수에 대해서는 통계적으로 유의미한 결과가 나타나지 않은 것으로 미루어보아, 일반수급자와 조건부수급자의 근로능력에 따라 필요한 서비스의 차이가 크지 않은 것으로 볼 수 있다.

### 제3절 분석결과의 종합

이상에서 분석한 통계분석 결과를 종합하여, 본 연구가 설정한 가설별 승인·기각 여부에 관하여 논의하고자 한다. 본 연구는 총 세 개의 가설을 토대로 설계되었고, 각각의 가설은 1) “희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 것이다”, 2) “희망리본프로젝트를 통해 제공되는 직업훈련서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 것이다”, 3) “희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 및 직업훈련서비스 지원이 조건부수급자와 일반수급자의 탈수급에 미치는 영향이 상이할 것이다”이다.

먼저, 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미친다고 할 수 있다(가설 1 채택). 분석 결과, 각종 사회복지서비스 중 생활지원 서비스를 제외하고는 탈수급에 긍정적인 영향을 미치며, 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다. 즉, 좀 더 많은 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스를 제공받을수록 수

급자의 탈수급 확률이 높아지는 것으로 볼 수 있다. 이는 기초생활보장제도 수급자가 근로를 통해 탈수급할 수 있도록 지원하기 위해서는 기초생활보장급여 이외의 부양, 양육, 의료, 주거 등의 추가적인 사회복지서비스 지원이 부정적인 영향을 미친다는 것을 의미한다. 요컨대, 수급자 본인이 근로를 통해 벌어들인 소득으로 기초생활보장급여로 충족되지 못하는 각종 사회복지적 욕구를 해소할 수 있도록 하는 것이 수급자의 근로를 통한 탈수급을 유도할 수 있는 방안인 것으로 볼 수 있다.

다음으로, 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 직업훈련서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 없다(가설 2 기각). 직업훈련서비스 중 고숙련교육, 중간숙련교육, 저숙련교육, 취업준비교육은 탈수급 여부와 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 성격 및 직업흥미 검사 등을 제공하는 기타 프로그램의 경우만이 유일하게 탈수급 여부와 통계적으로 유의미한 상관관계에 있는 것으로 분석되었다. 그러나 기타 직업훈련서비스와 탈수급 여부는 음의 상관관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 기타 직업훈련서비스인 성격 및 직업흥미 검사를 많이 이용하면 이용할수록 수급자의 탈수급 확률은 낮아지는 것이다. 이러한 결과는 성격 및 직업흥미 검사를 많이 이용하게 되는 수급자의 경우에는 근로의욕, 자활사업을 통해 수행하게 되는 일에 대한 흥미 등이 낮은 상태이기 때문에 관련 서비스를 빈번하게 이용하게 되고, 관련 서비스를 통한 충분한 근로동기 및 직업흥미 진작이 이루어지지 않아 기초생활보장 수급 상태에 머물게 되는 것으로 해석할 수 있다.

끝으로, 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 및 직업훈련서비스 지원이 조건부수급자와 일반수급자의 탈수급에 미치는 영향은 상이한 것으로 나타났다(가설 3 채택). 통계분석 결과, 사회복지서비스 중 심리·정서지원서비스와 직업훈련서비스 중 저숙련교육의 경우 근로능력이

있는 것으로 판별된 조건부수급자와 근로능력이 없는 것으로 판별된 일반수급자의 탈수급에 미치는 영향이 상이한 것으로 나타났다. 구체적으로, 조건부수급자의 경우에는 일반수급자보다 심리·정서지원서비스와 저숙련 교육을 적게 이용할수록 탈수급 확률이 높은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 가정불화, 정신건강 등과 관련된 서비스가 불필요하고 근로능력이 있을 경우에 자활사업 참여를 통해 탈수급에 성공할 확률이 높다는 것을 의미한다.

## 제5장 결론

### 제1절 연구결과의 요약

본 연구는 자활사업을 통해 제공되는 다양한 정책적 지원 중 어떠한 서비스가 기초생활보장급여 수급자의 자활사업을 통한 탈수급에 영향을 미치는지를 알아보는 것을 목적으로 한다. 이에 따라, 자활사업 참여자에게 제공되는 정책적 지원을 서비스별로 관리하고 있는 희망리본프로젝트에 참여한 기초생활보장 수급자에 대한 2011년도 통계를 정부로부터 제공받아, 연구를 진행하였다.

본 연구는 2011년 희망리본프로젝트에 참여한 기초생활보장 수급자 3,359명(일반수급자: 1,765명, 조건부수급자: 1,594명)에 대한 관련 통계자료를 분석하여, 1) 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 것이다, 2) 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 직업훈련서비스 지원은 탈수급에 긍정적인 영향을 미칠 것이다, 3) 희망리본프로젝트를 통해 제공되는 사회복지서비스 및 직업훈련서비스 지원이 조건부수급자와 일반수급자의 탈수급에 미치는 영향이 상이할 것이다 등 총 3개의 가설을 검증하였다.

분석 결과, 가구규모가 작을수록 탈수급할 확률이 높은 것으로 나타났다. 이는 경제적 자원을 공유해야 하는 가구원의 수가 적을수록 자활사업 참여를 통하여 발생한 근로소득을 기반으로 기초생활보장제도로부터 벗어날 확률이 높다는 것을 의미한다. 또한, 자활사업 참여를 통하여 얻은 일자리 관련 고용 특성 변수는 모두 탈수급에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 즉, 월평균 급여가 높고, 취업소요기간이 짧

을수록 탈수급할 확률이 높은 것으로 분석되었다. 취업소요기간이 짧을수록 탈수급할 확률이 높아진다는 결과는 다양한 해석의 여지를 갖는다. 먼저, 단기간 내에 취업에 성공할 수 있을 정도로 육체적·심리적으로 건강하고, 별도의 직업훈련이 불필요할 정도로 취업에 필요한 지식 및 기술을 갖추고 있는 수급자가 탈수급에 성공할 확률이 높음을 방증하는 결과일 수 있다. 또는, 비교적 장기간이 소요되는 고숙련 직업훈련을 통하여 관련 업종에 취업하는 것보다는 단순노동이라 할지라도 단기간 안에 취업하여 근로소득을 얻는 것이 탈수급에 유리하다는 것을 보여주는 결과일 수도 있다.

독립변수인 정책적 지원의 효과성을 보여주는 사회복지서비스와 직업훈련서비스 관련 변수의 영향을 살펴보면, 직업훈련서비스 보다는 사회복지서비스를 지원받는 것이 탈수급할 확률이 높은 것으로 나타났다. 사회복지서비스의 경우에는 총 4개의 변수 중 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스 등 3개의 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었지만, 직업훈련서비스는 총 5개의 변수 중 성격 및 직업흥미 검사 등을 제공하는 기타 프로그램 변수만이 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 사회복지서비스 중 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스는 모두 탈수급 여부와 통계적으로 양의 상관관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 좀 더 많은 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스를 이용할수록 탈수급할 확률이 높아진다는 것을 의미한다. 이는 부양, 양육, 의료, 주거와 같은 생활지원서비스 보다는 신용회복, 부채 관련 지원과 취업에 필요한 각종 정보 제공, 심리·정서상담 등이 수급자에게 좀 더 유용할 수 있음을 의미한다.

직업훈련서비스 중 고숙련교육, 중간숙련교육, 저숙련교육, 취업준비교육은 탈수급 여부와 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타

났다. 성격 및 직업흥미 검사 등을 제공하는 기타 프로그램의 경우만이 유일하게 탈수급 여부와 통계적으로 유의미한 상관관계에 있는 것으로 분석되었다. 그러나 기타 직업훈련서비스와 탈수급 여부는 음의 상관관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 기타 직업훈련서비스인 성격 및 직업흥미 검사를 많이 이용하면 이용할수록 수급자의 탈수급 확률은 낮아지는 것이다. 이러한 결과는 성격 및 직업흥미 검사를 많이 이용하게 되는 수급자의 경우에는 근로의욕, 자활사업을 통해 수행하게 되는 일에 대한 흥미 등이 낮은 상태이기 때문에 관련 서비스를 빈번하게 이용하게 되고, 관련 서비스를 통한 충분한 근로동기 및 직업흥미 진작이 이루어지지 않아 기초생활보장수급 상태에 머물게 되는 것으로 해석할 수 있다.

근로능력 유무와 각종 정책적 지원의 상호작용 효과를 살펴본 결과, 심리·정서지원서비스와 저숙련교육을 제외하고는 일반수급자와 조건부수급자 사이의 차이가 없는 것으로 나타났다. 즉, 조건부수급자의 경우에는 일반수급자보다 심리·정서지원서비스와 저숙련교육을 적게 이용할수록 탈수급 확률이 높은 것으로 분석되었다. 이는 가정불화, 정신건강 등과 관련된 서비스가 불필요하고 일정 수준 이상의 근로능력이 있을 경우에 자활사업 참여를 통해 탈수급에 성공할 확률이 높다는 것을 의미한다.

## 제2절 정책적 시사점

### 1. 사회복지서비스 중심의 자활사업 운영

직업훈련서비스보다 사회복지서비스가 기초생활보장 수급자의 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인된 분석결과는 향후 자활사업이 직업훈련서비스보다는 사회복지서비스 중심으로 운영되어야 할 필요성이 있음을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 통계분석 결과, 직업훈련서비스는 제



공되는 직업훈련의 난이도에 관계없이 기초생활보장 수급자의 탈수급에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 뿐만 아니라, 근로육구 고취를 위해 운영되는 취업준비교육 역시 수급자의 탈수급에는 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다.

이러한 분석결과는 기초생활보장 수급자가 자활사업을 통해 노동시장에서 일자리를 구하는 데 있어서, 새로운 기술 및 지식을 습득하는 것보다는 취업을 방해하는 요인들을 사회복지서비스를 지원하여 완화시켜주는 것이 필요하다는 것을 의미한다. 새로운 기술 및 지식 습득이 수급자의 근로를 통한 탈수급에 긍정적인 영향을 미치지 못하는 이유는 제한된 기간(1년 이내) 동안 습득한 기술과 지식으로 노동시장에서 경쟁력을 갖기 힘들기 때문인 것으로 사료된다. 즉, 자활사업에 참여하는 수급자에 비하여 장기간에 걸쳐 좀 더 깊이 있게 해당 기술 및 지식을 습득한 노동력이 시장으로 유입되고 있기 때문에, 그러한 인력과의 경쟁을 통하여 수급자가 취업 및 탈수급에 성공하는 데에는 한계가 있다.

탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석된 사회복지서비스는 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스이다. 생계지원이나 신용회복, 부채 문제 해결, 취업과 관련된 법률 상담 및 정보제공, 가정불화 및 정신건강 관련 서비스 등의 제공이 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 것이다. 이는 기초생활보장 수급자의 탈수급을 가로막는 신용, 부채, 관련 법률에 대한 정보 제공 등이 자활사업 수행에 있어 우선되어야 할 필요가 있음을 의미한다. 뿐만 아니라, 가정불화나 정신건강 관련 심리·정서지원서비스가 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 분석결과는 수급자에 대한 단순 사회복지자원 연계를 넘어서 심리·정서적 지지체계가 필요함을 함축하는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 생활지원 서비스 지원방식 개편

전반적으로 사회복지서비스가 기초생활보장급여 수급자의 탈수급에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 기초지원서비스, 취업지원서비스, 심리·정서지원서비스는 수급자의 탈수급에 긍정적으로 영향을 미치고 있었다. 그러나 생활지원서비스의 경우에는 통계적으로 유의미하지는 않지만 탈수급과 음의 상관관계에 있는 것으로 나타났다. 즉, 부양, 양육, 의료, 주거 등의 생활지원서비스를 많이 지원 받을수록 기초생활보장제도로부터 탈수급할 확률은 낮아지는 것을 의미한다.

이처럼 생활지원서비스의 지원이 탈수급에 부정적인 영향을 미치는 결과는 생활지원서비스의 대부분이 복지의존을 강화시킬 수 있는 사회복지서비스라는 점에서 접근할 필요가 있다. 자활사업에 참여하는 기초생활보장 수급자는 6종의 기초생활보장급여를 지원 받는다. 현금으로 제공되는 생계급여, 주거급여, 해산급여, 장제급여 뿐만 아니라, 서비스로 제공되는 의료급여 및 교육급여를 제공받게 된다. 이처럼 기초생활보장급여를 지원 받는 수급자 중 자활사업에 참여하는 사람들에게 부양, 양육, 의료, 주거 등의 생활지원서비스를 지원하게 되면, 기초생활보장급여를 통한 최저생계유지를 뛰어넘는 수준의 생활수준을 유지하게 된다.

이에 따라, 수급자는 자활사업 참여를 통하여 얻은 근로소득을 기반으로 기초생활보장제도로부터 탈수급하기위해 시도하기보다는 자활사업 참여를 통하여 부가적인 생활지원서비스를 제공받음으로써 기초생활보장급여와 부가적인 사회복지지원에 기대어 생계를 유지하는 편을 선택할 가능성이 높아진다. 요컨대, 자활사업 참여 수급자에게 생활지원서비스를 제공하는 것은 공공부조에 대한 복지의존을 방지하는 정책수단으로서 자활사업을 활용한다기보다는 오히려 공공부조의 복지의존을 강화하는 방향으로 작동할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서, 향후 생활지원형 사회복지

서비스의 제공 방식을 개편하는 방향으로 자활사업을 설계·운영할 필요가 있다. 예컨대, 자활사업에 적극적으로 참여하여 탈수급 수준에 도달한 기초생활보장 수급자에게 부가적인 생활지원형 사회복지서비스를 제공하는 등 생활지원형 사회복지서비스가 자활사업 참여를 통한 탈수급의 유인체계로 작동할 수 있도록 정책을 재설계할 필요가 있다.

### 3. 근로능력평가 및 취업적성평가에 수급자의 심리·정서적 특성 반영

기초생활보장 수급자는 의학적·신체활동 능력을 평가하는 근로능력평가와 직업이력 및 학력 등을 토대로 근로능력의 수준을 평가하는 취업적성평가를 받게 된다. 근로능력평가와 취업적성평가 결과를 토대로, 자활사업 참여 여부와 자활사업에 참여할 경우 어떤 자활사업 프로그램에 배치되는지 여부가 결정되는 것이다.

기초생활보장 수급자는 근로능력 유무에 따라 근로능력이 있는 조건부수급자와 근로능력이 없는 일반수급자로 구분된다. 근로능력의 판정은 2012년 12월부터 국민연금공단을 통하여 실시되고 있다. 근로능력 판정은 크게 3단계를 거치게 되는데, 먼저 전문과목별 자문위원(의사)들이 진단서, 진료기록부 등을 토대로 의학적 평가를 실시한다. 다음으로, 국민연금공단 직원들이 평가 대상자와 대면 상담을 통해 활동능력평가를 하며, 끝으로 지방자치단체에서 의학적평가와 활동능력평가 결과를 종합하여 근로능력 유·무를 최종 판정한다. 이에 따라, 근로능력이 있는 것으로 판정되면 자활사업에 의무적으로 참여하는 조건으로 기초생활보장급여를 제공받게 되고, 근로능력이 없는 것으로 판정되면 자활사업에 참여하지 않더라도 기초생활보장급여를 지급받게 된다.

보건복지부는 자활사업에 참여해야 하는 조건부수급자나 자활사업

참여를 원하는 일반수급자를 대상으로 취업적성평가를 실시한다. 취업적성평가는 연령, 건강상태, 직업이력 및 학력, 평가자의 재량 점수 등의 4개 항목으로 구성되며, 1년 내 직업경험이나 3년 내 고용프로그램 참여 경험 이 있으면 각각 10점씩의 가점을 줄 수 있도록 설계되어 있다. 취업적성평가 결과, 점수가 70점 이상인 경우 일반적으로 집중취업지원 대상자로 구분되는 반면, 50~69점 사이면 근로역량강화 대상자, 50점 미만이면 근로의욕증진 대상자로 분류된다.

본 연구의 분석 결과, 조건부수급자와 일반수급자 집단의 탈수급 여부에 미치는 심리·정서지원서비스의 영향력이 상이한 것으로 나타났다. 구체적으로, 조건부수급자의 경우에는 일반수급자보다 심리·정서지원서비스를 적게 이용할수록 탈수급 확률이 높은 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 가정불화, 정신건강 등과 관련된 서비스가 불필요하고 근로능력이 있을 경우에 자활사업 참여를 통해 탈수급에 성공할 확률이 높다는 것을 의미한다.

정부가 기초생활보장 수급자를 대상으로 실시하고 있는 근로능력평가와 취업적성평가는 수급자의 신체적 능력이나 교육수준 등을 토대로 설계·운영되고 있다. 그러나 근로능력평가와 취업적성평가의 어떤 항목도 조건부수급자와 일반수급자 집단 간 영향력의 차이가 있는 것으로 나타난 심리·정서적 차원을 파악하는 내용을 담고 있는 것은 없는 것으로 확인되었다. 따라서, 자활사업의 효율적·효과적 수행을 위해서는 근로능력평가나 취업적성평가 단계에서 수급자의 정신상태, 근로의욕 정도, 가정불화 등 해결이 필요한 각종 심리적 문제의 여부를 진단하고, 그 결과를 토대로 근로능력 및 취업적성을 판단할 수 있도록 제도를 개선해야 할 필요가 있다고 판단된다.

### 제3절 연구의 의의 및 한계

본 연구는 자활사업을 통한 기초생활보장 수급자의 탈수급 결정요인을 밝혀냈다는 점에서 의의를 갖는다. 기존에도 자활사업을 통한 탈수급에 영향을 미치는 요인들을 파악하는 몇몇 연구가 진행되었으나, 탈수급 결정요인을 파악하기 위한 독립변수로 설정된 변수들은 대부분 수급자의 사회인구학적 특성과 같은 개인적 차원의 것이었다. 이에 따라, 어떠한 탈수급 결정요인을 강화하는 방향으로 자활사업을 설계·운영하는 것이 바람직한지에 대한 정책적 시사점을 도출하는 데에 한계가 있었다. 그러나 본 연구는 자활사업 참여 수급자에게 제공된 각종 사회복지서비스 및 직업훈련서비스에 대한 정보가 정리된 ‘희망리본프로젝트지원시스템’에 등재된 정책적 지원 관련 통계치를 독립변수화하여 분석을 실시하였다. 이를 통하여, 어떠한 종류의 정책적 지원을 제공하는 것이 기초생활보장 수급자의 자활사업을 통한 탈수급을 유도하는 데 효과적인지를 파악할 수 있었다.

그럼에도 불구하고, 본 연구에서는 조건부수급자와 일반수급자의 탈수급에 심리·정서지원서비스가 미치는 영향이 어떻게 상이한지에 대한 충분한 선행연구 검토 및 연구설계가 실시되지 못했다. 또한, 분석대상 자료가 2011년 1개년으로 제한적이고, 희망리본프로젝트 참여 수급자에게 제공되는 서비스 종류 결정에 있어서의 선택적 편의(Selection bias)를 통제하기 못했기 때문에 분석결과를 일반화하기는 어려운 측면이 있다.

먼저, 본 연구는 조건부수급자와 일반수급자의 탈수급에 심리·정서지원서비스가 미치는 영향이 어떤지에 대한 선행연구 검토 및 연구설계를 실시하지 못했다. 기존의 선행연구를 살펴보면, 수급자 집단 전체를 대상으로 자활사업의 심리적 효능감 강화 여부, 심리적 효능감 강화가 탈수급에 미치는 영향 등을 논의하고 있다. 그러나 자활사업이 아닌 수급자 개인이 처한 가족관계의 역동이나 수급자의 근로의지, 정신건강 상태 등이 자

활사업 참여의 지속 및 자활사업을 통한 탈수급에 미친 영향을 분석한 사례는 드물다.

뿐만 아니라, ‘희망리본프로젝트지원시스템’에서는 수급자의 가족관계 역동이나 각종 상담기록을 기록형으로 관리하고는 있지만, 통계분석이 가능한 형태로 관리되고 있는 것은 어떠한 심리·정서적 사유로 몇 회의 상담을 받았는지가 전부였기 때문에 심리·정서지원서비스의 영향과 관련된 깊이 있는 분석을 시도하는 데에는 수집된 통계자료로는 한계가 있는 상황이다. 따라서, 향후 자활사업의 탈수급 결정요인 분석 연구에서는 수급자의 심리·정서적 상태에 초점을 두고, 수급자의 심리·정서적 상태와 정책적 지원의 상호작용, 이러한 상호작용의 효과가 탈수급에 미치는 영향 등에 대한 논의를 발전시킬 필요가 있다.

다음으로, 본 연구에서 분석한 자료가 2011년도 단년에 한정되어 있기 때문에 향후 시계열자료를 확보하여 종단면적 연구를 진행할 필요가 있다. 또한, 본 연구는 2011년에 자활사업에 참여한 수급자 전체에 대한 전수조사 결과를 분석했다는 점에서는 의의가 있지만, 기존의 자활근로, 자활기업 등과 희망리본프로젝트는 성격이 다른 자활사업이라는 점에서 본 연구의 분석결과가 자활사업 전체에 대한 논의라고 보기는 어렵다. 물론 기존 자활사업인 자활근로, 자활기업 등에 대한 정책적 지원 관련 통계가 관리되고 있지 않는다는 현실적인 한계가 있기는 했지만, 본 연구의 결과를 일반화하는 데 있어서는 희망리본프로젝트에 한정된 논의라는 점은 주지할 필요가 있다.

끝으로, 본 연구는 선택적 편의를 통제하지 못했다는 한계가 있다. 희망리본프로젝트에 참여하는 기초생활보장 수급자는 희망리본프로젝트를 운영·관리하는 사회복지사와 상담사의 판단에 의해 사회복지 및 직업훈련 서비스를 제공받게 된다. 사회복지 및 직업훈련 서비스 연계 시에 정형화

된 질문지 등이 활용되기는 하지만, 해당 수급자의 근로능력, 탈수급 의지 등에 대한 사회복지사의 주관적 판단에 의해 관련 서비스가 제공될 가능성이 높다. 따라서, 정책 운영·관리자의 주관적 판단에 의한 선택적 편의가 본 연구에서 활용된 데이터의 내재적인 한계라 할 수 있다. 하지만, 자활사업은 일반 국민을 대상으로 실시되는 정책이 아닌 기초생활보장 수급자라는 균질한 특성을 가진 대상에게 제공되는 근로연계복지 프로그램이다. 정책의 혜택을 본 수급자를 대상으로 분석을 실시하고, 분석을 통해 도출된 결과를 수급자 대상 자활사업의 개선과제를 도출하는 데에 활용한다면, 선택적 편의를 최대한 배제하면서 제한적 일반화가 가능할 것으로 보인다.

## 참고문헌

- 강병구. 2002. “자활사업 참여자의 노동시장성과 및 정책과제.” *공공경제* 7(1): 79-105.
- 고경환 외. 2009. *자활사업의 평가 연구 - 정책설계와 정책효과 그리고 쟁점들*(연구보고서 2009-31-5). 서울: 한국보건사회연구원.
- 구인회. 2005. “빈곤의 동태적 분석: 빈곤지속기간과 그 결정요인.” *한국사회복지학* 57(2): 351-374.
- 김영순. 2002. “미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교연구.” *한국정치의 발전방향* 1: 196-219.
- 김종일. 2006. *서구의 근로연계복지*. 서울: 집문당.
- 김진구. 2007. “저소득층의 의료 이용과 이용포기에 영향을 미치는 요인 - 경기도 지역 자활사업 참여자를 중심으로.” *사회복지연구* 34: 29-53.
- 나동석. 2010. “자활사업 참여자의 참여특성이 참여만족도에 미치는 영향.” *한국지역사회복지학* 35: 263-284.
- 노대명 외. 2010. *자활정책에 대한 평가 및 발전방향*(연구보고서 2010-15). 서울: 한국보건사회연구원.
- 노대명·원일. 2011. “국민기초생활보장제도 취업수급가구의 탈수급 결정요인에 대한 연구: 성공적 탈수급 및 행정적 탈수급을 중심으로.” *한국지역사회복지학* 37: 333-360.
- 류진석. 2004. “노동연계복지의 경향과 특징.” *사회복지연구* 25: 65-89.
- 박정호. 2010. “자활사업 참여자의 특성과 자활성과.” *사회복지연구* 41(3): 163-184.
- 보건복지부. 2012. *자활사업 안내*. 서울: 보건복지부.
- 손능수. 2005. “국민기초생활보장 자활사업의 효과성 평가 - 대구광역시 자활후견 기관의 자활사업을 중심으로.” *한국행정논집* 17(3): 729-760.
- 신동면. 2003. “자활사업에 대한 평가와 발전방안.” *춘계학술대회 발표논문집*. 한국



행정학회.

- 심성지. 2008. “자활사업 효과성 제고를 위한 통합적 전달체계의 모색 - 독일 MoZArT-Project의 경험을 바탕으로.” *한·독사회과학논총* 18(3): 191-226.
- 안서연·구인회. 2011. “국민기초생활보장제도 수급탈출 결정요인: 근로능력자 집 단별 분석.” *사회복지정책* 38(1): 199-226.
- 이상록. 2003. “자활사업에 대한 자활사업 참여자의 인식과 태도가 자활사업의 성과에 미치는 영향.” *사회복지연구* 21: 105-136.
- 이상록·진재문. 2003. “지역사회 탈빈곤 정책의 효과분석.” *한국사회복지학* 52: 241-272.
- 이상은·전세나. 2012. “자활사업의 사회적 배제 감소 효과.” *사회복지연구* 43(3): 151-179.
- 이석원·정희정. 2007. “자활사업의 유형별 고용촉진 효과 분석 - 노동부 자활사업을 중심으로.” *정책분석평가학회보* 17(4): 149-176.
- 임진섭·장용언·공정석. 2010. “자활서비스의 질과 직무만족이 자활효과에 미치는 영향에 관한 연구: 자활사업 유형에 따른 차이를 중심으로.” *사회복지연구* 41(3): 271-297.
- 정원오·김진구. 2005. “자활사업에 대한 참여자들의 주관적 평가와 자립전망 - 경기지역 참여자들을 중심으로.” *사회복지연구* 28:35-67.
- 황덕순 외. 2002. *근로연계복지정책의 국제 비교*. 서울: 한국노동연구원.

Bane, M. and D. Ellwood. 1994. *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Cambridge: Havard University Press.

Babier, Jean-Claude. 2000. “Activation Policies, Workfare and Insetion: the Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK.” Paper presented to the French-South African workshop on the Impact of Globalization on the Workld of Work, Pretoria, South Africa. November 8-10.

Barbier, J. and B. Th  ret. 2001. “Welfare to Work or Work to Welfare: the French Case.” in N. Gilbert and R. A. Van Voorhis, eds.

*Activating the Unemployed: A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Brown, Amy. 1997. *Work Frist: How to Implement an Employment-Focused Approaches in Welfare Reform*. New York: Manpower Demonstration Research Corportaion.

Cancian, M., Haveman, R., Meyer, D., & Wolfe, B. 2000. *Before and after TANF: the economic well-being of women leaving welfare*, Special Report #77. Madison, WI: Institute for Research on Poverty.

Cancian, M., Haveman, R., Meyer, D., & Wolfe, B. 2002. *Before and after TANF: the economic well-being of women leaving welfare*, Discussion Paper no 1244-02. Madison, WI: Institute for Research on Poverty.

Dar, A. and Z. Tzannatos. 1999. "Active Labor Market Programs: a Review of the Evidence from Evaluation." Paper of the Social Protection Department, World Bank.

Deacon, Alan. 1998. "Public Welfare and Private Behaviour: the Case of Welfare to Work Programmes." Paper delivered to the 2<sup>nd</sup> International Research Conference of the International Social Security Association. Jerusalem. January 27.

Edin, K., & Lein, L. (1997). *Making ends meet: how single mothers survive welfare and low wage work*. New York: Russell Sage Foundation.

Enjolras et al., 2000. "Between Subsidiarity and Social Assistance: the French Republican Route to Activation." in I. Lødemel and H. Trickey, eds. *An Offer You Can't Refues: Workfare in International Perspective*. Bristol, UK: The Policy Press.

Evans, Martin. 2001. "Britain: Moving towards a Work and Opportunity-focused Welfare State?" *International Journal of Social Welfare* 10: 260-266.

Geldof, Dirk. 1999. "New Activation Policies: Promises and Risks." in European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. pp. 13-26.

Halcoussis, Dennis & Mathews, Timothy. 2007. "eBay Auctions for Third Eye Blind Concert Ticket"s. *Journal of Cultural Economics* 31: 65-87.

Hamilton, G. et al. 1997. "Evaluating Two Welfare-to-Work Program Approaches: Two-Year Finding on the Labor Force Attachment and Human Capital Development Programs in Three Sites." prepared for the US Department of Health and Human Services and US Department of Education. New York: Manpower Demonstration Research Corporation.

Handler, Joel. 2002. "Myth and Ceremony in Workfare: Rights, Contracts, and Client Satisfaction." Research Paper no. 02-21, UCLA School of Law.

Hoynes, H. et al.. 2000. "Poverty in America? Trends and Explanations" *Journal of Economic Perspectives* 20(1): 47-68.

Jessop, Bob. 2003. "From Thatcherism to New Labor: Neo-Liberalism, Workfare, and Labor Market Regulation." in H. Overbeek, ed. *The Political Economy of European Unemployment: European Integration and the Transnationalization of the Employment Question*. London: Routledge.

Kildal, Nnana. 2001. "Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies." Paper prepared for InFocus Program on Socio-Economic Security, International Labor Office, Geneva.

King, Desmond. 1995. *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.

King, C. and P. Mueser. 2005. *Welfare and Work: Experiences in Six Cities*. US: Alcon Publication.

Lødemel, I. and H. Trickey, 2001. "A New Contract for Social Assistance." in I. Lødemel and H. Trickey, eds. *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*. Bristol, UK: The Policy Press.

Martin, John. 1998. "What Works among Active Labor Market

Policies: Evidence from OECD Countries' Experiences.” Labor Market and Social Policy Occasional Papers no. 35. Paris: OECD

Moffitt, R. and J. Roff. 2000. “The Diversity of Welfare Leavers.” Policy Brief 00-2, Welfare, Children, and Families: A Three City Study. Baltimore: The Johns Hopkins University.

Morel, Sylvie. 2004. “Workfare and insertion: how the US and French Models of Social Assistance Have Been Transformed.” in N. Gilbert and A. Parents, eds. *Welfare Reform: A Comparative Assessment of the French and US Experiences*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Peck, Jamie. 2001. *Workfare States*. New York: The Guilford Press.

Peck, J. and N. Theodore. 2000. “Work first: Workfare and the Regulation of Contingent Labor Market.” *Cambridge Journal of Economics* 24: 119-138.

Pierson, Paul. 2001. “Coping with Permanent Austerity: Welfare States Restructuring in Affluent Democracies.” in Paul Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Shragge, Eric. 1997. “Workfare: an Overview.” in E. Shragge, ed. *Workfare: Ideology for a New Under-Class*. Toronto: Garamond Press.

Vandenbroucke, Frank. 2003. “Promoting Active Welfare States in the European Union.” Lecture presented at the University of Wisconsin, Madison. October 30.

중앙자활센터 <[http://www.cssf.or.kr/new\\_home/main.asp](http://www.cssf.or.kr/new_home/main.asp)>

희망리본프로젝트 <<http://hoperibbon.or.kr/cssfapp2/index.jsp>>

## Abstract

# Analysis on determinants of leaving from public assistance through workfare programme

-Focusing on beneficiaries of the National Basic Livelihood Security  
System participating in the Huimangreborn Project in 2011

Chaejeong, Lee

Department of Public Administration

Major in Public Policy

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This thesis aims to find which kind of service among various social policy supports provided by workfare programme affects the exit of beneficiaries from public assistance through workfare programme. To accommodate the study, this thesis analyses statistics on 3,359 National Basic Livelihood Security System beneficiaries who participated in the Huimangreborn Project in 2011, one of the workfare programmes introduced in 2009, applying the binary logistic regression analysis. By

analysing the statistics of a total of 3,359 beneficiaries (1,765 general beneficiaries who were not capable to work, and 1,594 conditional beneficiaries who were capable to work and were given labour obligation to receive public assistance based on the evaluation of working capacity by the government), this study has proven three hypotheses: 1) social welfare service has a positive impact on beneficiaries' exit from the public assistance, 2) job training service has a positive impact on beneficiaries' exit from the public assistance, and 3) the impacts of social welfare service and job training service are different within general beneficiaries and conditional beneficiaries.

As the results, the probability of exit from public assistance rises as the number of family is smaller. It implies that the probability of exit from public assistance based on the income from workfare programme increases as the number of family members who need to share economic resource decreases. In addition, employment characteristic variables regarding the job from the workfare programme have statistically significant impact on the exit from public assistance. Specifically, one who has higher salary and spent shorter period time to find job has higher probability to leave the public assistance. There are various interpretations about the positive correlation between a shorter period of time to find job and higher probability to leave the aid. First of all, it suggests that one who already has enough information and skills to work without additional job training and is physically and psychologically healthy enough to be employed within a short period of time is more likely to successfully leave the public assistance. Otherwise, it

presents that the employment in simple labour within a short period time rather than investing time to take high-skilled job training is a better strategy to leave from the aid based on income from a job provided by workfare programme.

Focusing on the impacts of social welfare service and job training service variables, social welfare service is more helpful than job training service to leave from public. The basic support service, employment support service and psychological and emotional support service included in the social welfare service demonstrates positive correlation with the beneficiaries' leaving the public assistance programme. It implies that credit recovery, debt reduction support, information provision for employment and counselling are more useful for the beneficiaries to leave the public assistance programme rather than the life support service such as caring, nurturing, medical aid and housing assistance. High-skilled, medium skilled and low-skilled training and employment preparation program among job training service are not statistically significant to the exit from the public assistance. However, personality and career interest test of job training service has negative correlation with the exit from the public assistance, and it is statistically significant. It might show that a beneficiary who frequently uses personality and career interest test has little interest in the work and tends to stay under the protection of public assistance.

According to the results analysing interaction effects of ability to work (whether a beneficiary is general or conditional) and policy support, there is no significant difference within general beneficiaries and

conditional beneficiaries except psychological & emotional support service and low-skilled job training service. More precisely, in the case of conditional beneficiaries, less use of psychological & emotional support service and low-skilled job training service are main difference with general beneficiaries. This means that the one who has enough ability to work, not requiring low-skilled training, and does not need services related to the family feud, mental health, etc. tends to leave the assistance programme through workfare policy. Except these two variables, there is no significant difference between the general and conditional beneficiaries. Thus, it suggests that the policy support through workfare to the general and conditional beneficiaries does not request distinctively different approach.

Considering the positive impact of social welfare service to public assistance leavers, the workfare programme needs to be reorganised by putting more stress on social welfare service rather than extending job training service. In other words, mitigating obstacles of employment by providing social welfare service rather than providing new information and job skills is vital to lead beneficiaries' leave from the public aid. Thus, workfare programme needs to enhance credit recovery and debt reduction support and function as psychological and emotional support system for its participants. In addition, it is required that the psychological and emotional status of beneficiaries needs to be considered in the stage of evaluation of working capacity and employment suitability assessment. According to the statistical analysis, psychological and emotional support service is the distinctive difference between the gen-



eral and conditional beneficiaries. However, there is no reflection of psychological and emotional aspects in the stage of evaluation of working capacity and employment suitability assessment.

Finally, this study has some shortcomings that need to be addressed in the further studies. This study does not review previous researches dealing with how the impact of psychological and emotional support is differentiated to the general and conditional beneficiaries' leave from the public assistance. Moreover, the data is limited to one year and one specific workfare programme, Huimangreborn Project. In addition, the data has high probability of endogenously biased due to the selection bias by social workers and counsellors in the stage of determining services to beneficiaries. In these regards, the generalisation of this study to the all kind of workfare programmes is limited though the results are able to conjugate to find policy implication of Huimangreborn Project.

Keywords : workfare, Huimangreborn Project, National Basic Livelihood Security System, exit from public assistance, social welfare service, job training service.

Student Number : 2010-23854